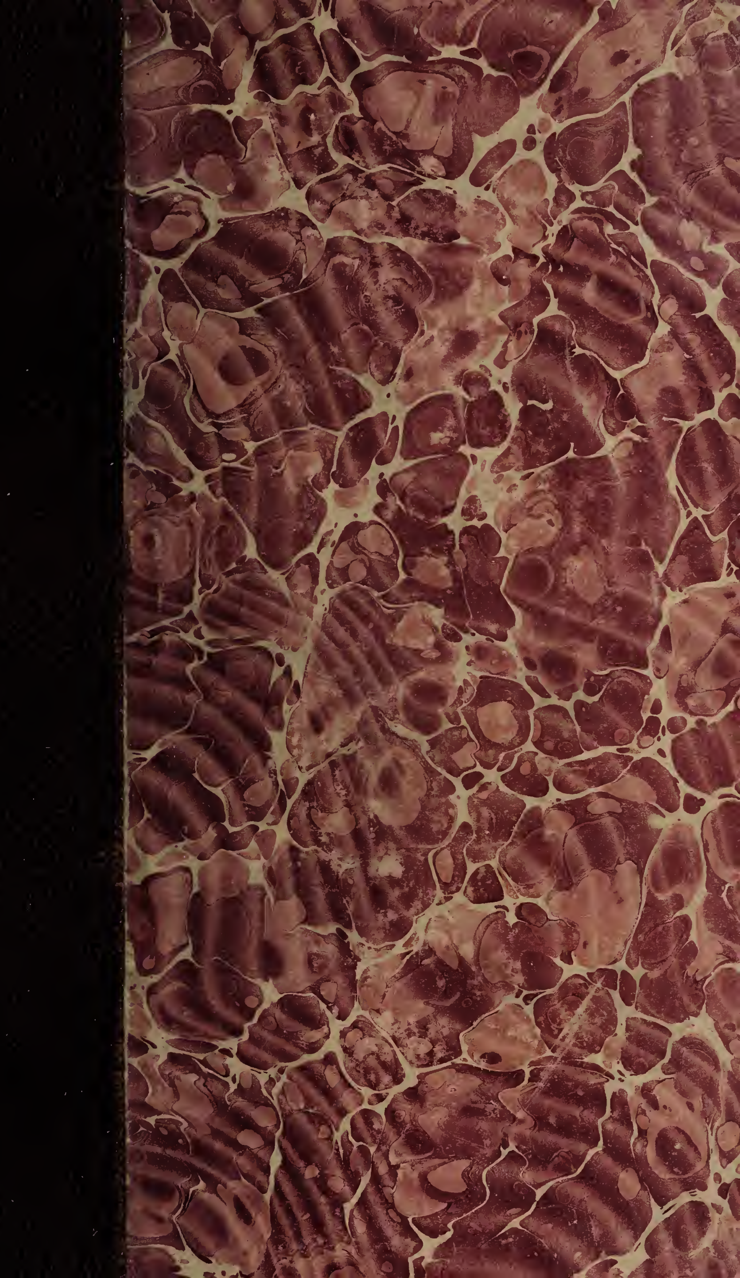
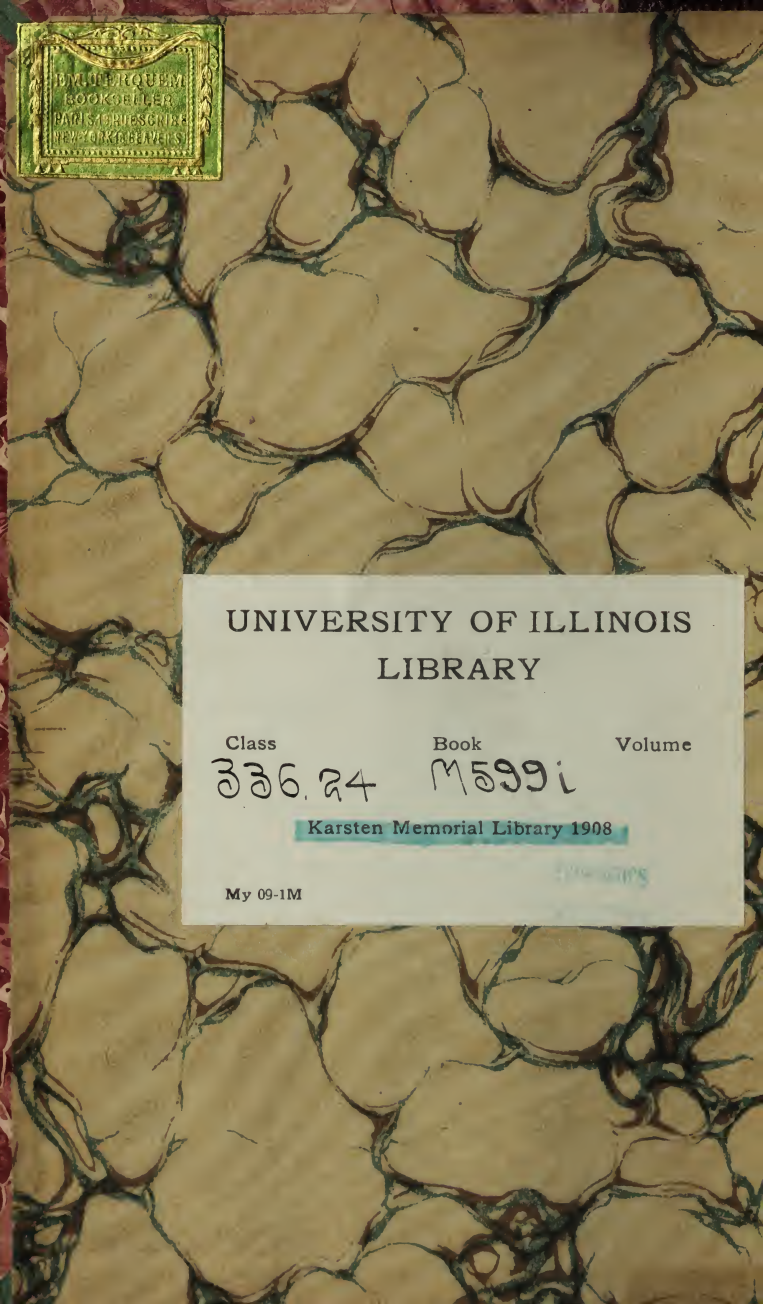


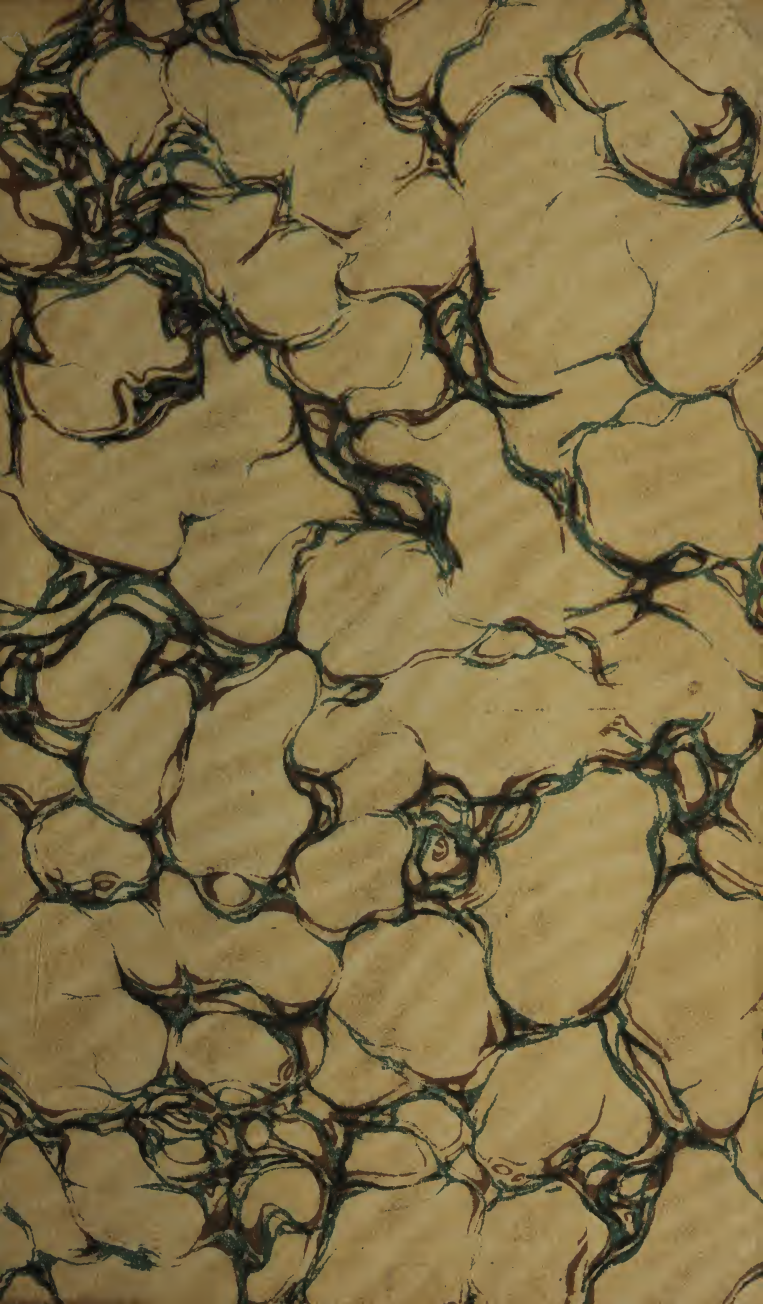


UNIVERSITY OF ILLINOIS
LIBRARY

Class 336.24 Book M599i Volume

Karsten Memorial Library 1908

My 09-1M



L'IMPOSITION
DE LA RENTE

DU MÊME AUTEUR :

LE CONGRÈS SOCIALISTE DE STUTTGART, avec une préface de Jean Jaurès. Brochure in-8°, Paris, Société nouvelle de Librairie et d'Edition (1899). . . . . Prix. Fr. 0.10

LA SCIENCE ÉCONOMIQUE. — Leçon d'ouverture du cours d'économie politique à l'Université de Genève (1er novembre 1902). Brochure in-8°, Paris, Société nouvelle de Librairie et d'Edition, Genève, Georg & Cie (1902) . . Prix » 0.50

LA DÉMOCRATIE SOCIALISTE ALLEMANDE. — Un volume in-8°, Paris, Alcan (1903). . . Prix » 10.—

LE RACHAT DES CHEMINS DE FER. Un volume in-12, Paris, Edouard Cornély & Cie (1904) . » 3.50

LA TACTIQUE SOCIALISTE ET LES DÉCISIONS DES CONGRÈS INTERNATIONAUX. — Un volume in-16, Paris, Société nouvelle de Librairie et d'Edition (1905). . . . . Prix. » 1.—

TRADUCTIONS

L'ETAT SOCIALISTE, de Anton Menger. Avec une introduction de Charles Andler. — Un volume in-12, Paris, Société nouvelle de Librairie et d'Edition (1903) . . . . Prix. » 3.50

LA QUESTION AGRAIRE. — Etude sur les tendances de l'Agriculture moderne, de Karl Kautsky (traduction en collaboration avec M. Camille Polack). Un volume in-8°, Paris, Giard et Brière (1900) . . . . Prix » 8.—

L'IMPOSITION

DE LA

RENTE

LES INTÉRÊTS DU CRÉDIT PUBLIC
LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT
L'ÉGALITÉ DEVANT L'IMPOT

PAR

Edgard MILHAUD

Professeur d'économie politique à l'Université de Genève

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR
LIBRAIRIES FÉLIX ALCAN ET GUILLAUMIN RÉUNIES
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN
PARIS (VIme)

1908

336.24
M599i

AVANT-PROPOS

Il ne faut pas qu'une réforme risque de barrer la route à d'autres réformes, ou du moins de dresser sur leur chemin des obstacles.

Or, il est dans le projet d'impôt sur le revenu actuellement discuté une disposition qui peut avoir pour l'avenir des réformes sociales des conséquences graves. Si elle n'était pas amendée, la réalisation de cet article essentiel du programme commun des radicaux et des socialistes : l'impôt sur le revenu, aurait pour effet de rendre plus difficile la réalisation d'autres articles essentiels du même programme, notamment la nationalisation des grands monopoles.

Cette disposition a trait à l'imposition de la rente. Le mode d'imposition adopté est gros de périls.

Lorsque, en 1896, le ministère Méline déposa un projet de réforme fiscale qui contenait à l'égard de la rente la même disposition, ces périls furent dénoncés par les républicains de gauche. Aujourd'hui, la plupart d'entre eux se taisent, paraissent prêts à

208897

s'incliner. C'est d'abord que les attaques violentes et incessantes dirigées contre le projet Caillaux par tous les tenants de la conservation sociale les ont groupés autour de ce projet comme autour d'un drapeau. C'est ensuite qu'ils ont peur, en touchant à ce point, d'ébranler l'économie et de compromettre le succès de l'ensemble de la réforme, qui apporte de nombreuses et importantes améliorations.

Mais cette crainte est-elle fondée ?

Mais est-il permis, dans l'accomplissement de la tâche du jour, d'oublier l'œuvre du lendemain ?

Le but de ce livre est d'exposer, scientifiquement, les conséquences probables de la mesure projetée, et d'indiquer comment elle peut sans inconvénient être évitée.

Edgard MILHAUD.

Genève, le 10 mai 1908.

L'IMPOSITION DE LA RENTE

Indroduction.

LE PROBLÈME

Il n'est pas douteux que les revenus constitués en rentes sur l'Etat doivent être pris en considération, comme tous les autres revenus, dans l'établissement de l'impôt. Mais faut-il les frapper au moyen d'une taxe *réelle*, portant sur les arrérages de la rente pris en eux-mêmes et en dehors de tout rapport à la personne du contribuable, ou seulement au moyen d'une taxe *personnelle*, les atteignant à l'intérieur de la faculté contributive globale dont ils sont un élément ou qu'ils constituent?

Sur ce point, *sur ce point seul*, il y a débat.

* * *

C'est il y a douze ans, en 1896, que pour la première fois un gouvernement proposa en France de frapper directement les arrérages de la rente. Un texte législatif avait été considéré jusque-là par tous ceux qui avaient eu la charge des affaires publiques comme interdisant pareille mesure. Il s'agit de l'article 97 de la loi du 9 vendémiaire an VI, qui, en même temps qu'il édicte le remboursement en assignats des deux tiers de la dette, déclare le tiers conservé en inscriptions — le tiers consolidé — « exempt de toute retenue présente ou future ».

Comment le ministère Méline fut-il amené à déposer un projet de loi qui comportait la taxation réelle de la rente?

Un courant puissant s'était manifesté à la Chambre des députés en faveur de l'impôt sur le revenu — du véritable impôt sur le revenu, c'est-à-dire de l'impôt personnel et progressif sur le revenu global.

Contre lui, un mouvement de concentration modérée et conservatrice se forma, mouvement habilement dirigé qui tendit à étrangler la réforme tout en en conservant, ou à peu près, le nom. On opposa à l'impôt sur *le* revenu l'impôt sur *les* revenus. A l'impôt personnel et progressif sur le revenu global, avec déclaration, on substituait un système d'impôts particuliers sur les divers revenus, impôts cédulaires, réels, proportionnels, exclusifs de la totalisation et de la déclaration. Les mots *impôt* et *revenu* restaient. La pensée sociale à laquelle répondait

la vieille revendication démocratique de l'impôt sur le revenu avait disparu.

Ce système était la machine de guerre jugée indispensable à l'écrasement de l'adversaire. Il apparaissait comme certain que si l'on ne réussissait pas à constituer un impôt sur *les* revenus, l'impôt sur *le* revenu ne pourrait être évité.

On s'attacha donc à la confection d'un instrument fiscal frappant un à un, en eux-mêmes et proportionnellement — sous réserve de quelques modérations de taxes et dégrèvements — tous les revenus. Une commission extraparlementaire fut instituée pour cette œuvre. M. Poincaré, ministre des finances, la nomma, la présida, l'inspira, la dirigea.

Les impôts directs actuels étaient supprimés. En même temps que la contribution foncière et que les patentes, la personnelle-mobilière et la contribution des portes et fenêtres, qui, dans notre système fiscal, jouent — si imparfaitement, on le sait — le rôle d'impôts personnels sur la faculté contributive totale, disparaissaient. Il n'y avait place dans le nouveau régime que pour des impôts réels sur les revenus isolés, séparés, individualisés.

C'est ainsi que la question de l'imposition réelle de la rente se posa. Aujourd'hui, les revenus constitués en rente sont frappés dans la faculté contributive défectueusement révélée par des indices extérieurs: loyer et portes et fenêtres. Dans le système de l'impôt sur le revenu, ils sont frappés dans cette faculté contri-

butive directement atteinte. L'impôt sur les revenus étant exclusif de toute taxation de la faculté contributive totale, si on ne frappait pas en eux-mêmes les arrérages de la rente, ils étaient totalement exonérés. La réforme fiscale aboutissait au dégrèvement des porteurs de rentes, même des plus gros, — au « dégrèvement de M. de Rothschild », selon la juste et jolie expression de M. Pelletan.

Pour éviter ce scandale, qui eût tué instantanément le projet, on décida de faire passer les arrérages de la rente sous le couperet de l'impôt réel. La Commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus, composée de hauts fonctionnaires et d'économistes très orthodoxes, vota l'*impôt sur le coupon*, l'*impôt sur la rente*.

Ainsi cette mesure conquit droit de cité dans les sphères gouvernementales.

Dans les milieux modérés et conservateurs, la décision de la Commission fut accueillie en général avec faveur, non seulement parce qu'elle fournissait à l'impôt sur *les* revenus un point d'appui qui lui était indispensable, mais encore parce qu'elle favorisait à d'autres égards — nous le verrons — le conservatisme social.

Aussi, lorsque, après un nouveau mouvement offensif de l'impôt sur le revenu, sous le ministère Bourgeois, et après l'échec de ce mouvement, refoulé du dehors par le Sénat, M. Méline arriva aux affaires, il s'empara de l'impôt sur la rente et l'incorpora à un système d'impôts sur les revenus dont il eût pu aisément être

écarté, puisqu'il n'atteignait pas tous les revenus et se doublait d'ailleurs d'un impôt sur le revenu général assis sur des signes extérieurs, dit « taxe d'habitation ».

L'impôt sur la rente était populaire au centre et à droite.

* * *

Depuis cette époque, une évolution s'est faite dans le pays comme au Parlement. Les partis de gauche ont gagné du terrain. Il y a à la Chambre une majorité acquise aux principes de la totalisation des revenus, de la progression, de la déclaration. Et ces principes sont inscrits dans le projet Caillaux. Mais ils ne s'y développent pas librement, pleinement. Le projet Caillaux combine l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les revenus, et par l'impôt sur les revenus il atteint en eux-mêmes, directement, réellement, proportionnellement, les arrérages de la rente. Dans ce système, tous les revenus sont frappés séparément par les différents impôts cédulaires, et en outre ils sont frappés, chez chaque contribuable, dans leur ensemble, dans la faculté contributive globale qu'ils constituent, lorsque cette faculté globale atteint le chiffre de 5000 francs. A partir de ce degré, l'impôt sur le revenu global, personnel et progressif, se superpose aux impôts cédulaires, réels et proportionnels dans leur principe.

Ce n'est point à dire toutefois qu'au-dessous de 5000 francs tous les revenus soient en fait frappés par une taxe proportionnelle. Si au-dessus de ce chiffre l'impôt personnel introduit d'une façon systématique et universelle la progression, au-dessous le principe progressif intervient encore dans une large mesure sous la forme indirecte de la dégression. Dans plusieurs catégories de revenus, la taxe n'est appliquée pleinement qu'à partir de 5000 francs; au-dessous de ce chiffre, elle ne s'applique qu'avec des réductions d'autant plus fortes qu'on s'éloigne davantage de la limite du plein tarif, et de réductions en réductions, par voie de dégression continue, on arrive à un point où la taxe s'évanouit: il y a alors dégrèvement absolu. En outre, pour éviter le cumul des modérations de taxes et des dégrèvements, certaines totalisations sont prévues. L'impôt cédulaire et proportionnel se mue insensiblement en un impôt dégressif et personnel sur le revenu global.

Mais le cadre de l'impôt réel ne s'assouplit et ne se personnalise ainsi que par rapport à une fraction des revenus: revenus du travail, revenus mixtes du travail et du capital, pensions, rente foncière des propriétaires qui exploitent pour leur compte. Pour les rentes sur l'Etat il garde toute son impersonnalité et toute sa raideur.

Encore dans le projet primitif, l'impôt sur les arrérages de la rente était-il perçu par voie d'avertissement direct. Le coupon était intégra-

lement payé; c'est ultérieurement que le rentier était invité à acquitter l'impôt correspondant. Le créancier touchait le montant entier de ses intérêts; ensuite le contribuable versait sa cotisation. La Commission a supprimé cette disposition et s'est prononcée en faveur de la retenue pure et simple, méthode à laquelle M. Caillaux s'est rallié. La taxe sera retenue par l'Etat sur son coupon comme il est retenu sur les intérêts et dividendes des valeurs frappées par la loi de 1872. L'impôt dont il s'agit est bien, dans sa pureté classique, l'*impôt sur la rente*, l'*impôt sur le coupon.*

* * *

Les partisans de cet impôt disent: il convient que la rente soit traitée exactement comme les autres valeurs mobilières; c'est violer la justice et fouler aux pieds les principes de la démocratie que de l'exempter de l'impôt qui les frappe, de constituer à son profit une immunité fiscale, et d'accorder ainsi un traitement de faveur, un privilège au rentier.

Mais l'immunité de la rente confère-t-elle vraiment au rentier un privilège? Constitue-t-elle, comme on le dit, une injustice? D'autre part, n'y a-t-il pas, dans notre système fiscal, d'autres exemples d'immunités? Et les immunités d'impôts sont-elles nécessairement injustes et antidémocratiques? Ne peuvent-elles pas être un

moyen de rétablir la justice et d'aider, démocratiquement, au progrès social?

On invoque en faveur de la taxation réelle de la rente, la justice. Mais, précisément, la justice ne l'interdit-elle pas? Le grand problème juridique qui domine ce débat est celui-ci : L'Etat a-t-il le droit de mettre un impôt réel sur les arrérages de la rente? Est-il, aujourd'hui, libéré de l'engagement de vendémiaire? Et s'il ne l'est pas, si des textes récents ont confirmé cet engagement, peut-il, sans le violer, mettre un impôt sur le coupon de sa rente?

Supposons qu'il ait le droit de le faire, sans en avoir le devoir: alors un autre ordre de considérations interviendra; on se demandera si l'intérêt public exige l'établissement de l'impôt ou le renoncement à l'impôt. L'intérêt commun essentiel ici en cause, c'est celui du crédit public. Quelles seront les répercussions de l'impôt sur le crédit public? Et s'il doit avoir pour effet de le diminuer, quelles seront les conséquences — notamment les conséquences *sociales* — de cette diminution?

Telles sont les principales questions que nous aurons à examiner. Nous ne les étudierons pas dans cet ordre, mais dans l'ordre inverse, que la logique indique. Car ce sont les intérêts du crédit public qui ont déterminé les engagements de l'Etat, et d'autre part certains faits liés au mécanisme du crédit public commandent la question que nous avons posée d'abord: l'immunité est-elle injuste?

Notre étude ne sera pas purement critique; nous nous efforcerons d'aboutir à une solution positive, conforme au droit, à la justice fiscale, à l'intérêt public; cette solution positive, nous la présenterons d'abord en elle-même; nous tâcherons ensuite de la faire entrer, dans toute la mesure du possible, dans le cadre général du projet actuellement discuté.

PREMIÈRE PARTIE

Les intérêts du crédit public.

CHAPITRE PREMIER

LA CAPITALISATION DE L'IMPOT

I. L'intérêt pur. Les éléments hétérogènes incorporés à l'intérêt. La prime d'assurance. — II. Les variations du taux de l'intérêt dans le temps et dans l'espace. Le taux normal à un moment et en un lieu donnés. — III. Action sur le cours des placements d'un impôt sur leurs revenus.

Nous ne saurions nous rendre compte de l'action qu'exercerait sur la rente l'impôt projeté, si nous voulions faire abstraction ici de toute considération théorique.

Le principe — dégagé de l'expérience aussi bien qu'établi par le raisonnement — qui domine la question est celui-ci : A un moment donné, dans un pays donné, il y a un taux normal de l'intérêt.

I - L'INTÉRÊT PUR.
LES ÉLÉMENTS HÉTÉROGÈNES INCORPORÉS A L'INTÉRÊT.
LA PRIME D'ASSURANCE.

Il faut préciser: il s'agit non pas de l'intérêt *brut*, mais de l'intérêt *net*, de l'intérêt *pur*, de l'intérêt *proprement dit*.

Dans le loyer payé pour la jouissance d'une somme d'argent sont compris d'ordinaire des éléments autres que l'intérêt proprement dit. Tel titre de crédit, qui existe en quantité relativement petite, qui est peu connu, peu demandé, comportera par là même des difficultés particulières de négociation. Celui qui le possède ne pourra pas s'en défaire au moment précis où il le désirerait, ou bien il le fera à perte. C'est là un inconvénient qui se paiera. Un titre qui se trouvera en pareil cas devra, pour trouver preneur, rapporter un suplément d'intérêt. C'est ainsi que les fonds coloniaux garantis par le gouvernement français, dont le marché est étroit, rapportent de 0,10 à 0,25 % de plus que la rente. C'est, incorporé à l'intérêt, mais essentiellement différent de lui, le prix d'abonnement de ce désavantage. D'autres valeurs n'auront pas libre accès dans tous les portefeuilles, dans tous les placements; elles seront écartées par les statuts de telle entreprise, de telle institution; la loi les interdira à ceux qui gèrent le patrimoine des mineurs: autre inconvénient qui

se paiera aussi par une sorte d'annuité supplémentaire greffée sur l'intérêt.

Mais de tous les éléments qui s'ajoutent à l'intérêt proprement dit, le plus important est la *prime d'assurance*. Qu'est-ce que la prime d'assurance?

Supposons un cas où l'argent soit prêté dans des conditions telles qu'aucun risque ne soit couru ; le capital est en toute sécurité et les intérêts seront payés intégralement et à l'heure dite ; et admettons, pour éviter toute complication, qu'aucun des éléments précédemment indiqués n'intervienne. Ce que l'emprunteur paiera au prêteur, pour la jouissance plus ou moins prolongée de son capital, c'est l'intérêt pur de ce capital. Ce sera, par exemple, 3 %.

Supposons maintenant un autre cas qui comporte un risque, un risque d'insolvabilité, et, pour que le cas soit aussi simple que possible, d'insolvabilité absolue. L'Etat qui emprunte fera banqueroute, une banqueroute complète. L'entreprise qui emprunte engloutira dans sa faillite tous les capitaux empruntés. Voilà le risque couru. Ce risque, le prêteur le suppute, tous les prêteurs assemblés sur le marché des capitaux le supputent comme lui, au besoin, ils le discutent avec l'emprunteur. Il est sondé, mesuré, taxé, coté ; il est, par exemple, coté 1 %. Pour quatre-vingt-dix-neuf chances heureuses, il y a une chance malheureuse.

Le prêteur, en présence de ce risque, renon-

cera-t-il à prêter? Non, il en tiendra seulement compte dans les conditions du prêt.

Supposons que cent emprunteurs sollicitent son argent, pour des placements représentant tous le même risque de 1 %. Normalement, sur les cent placements, il y aura, dans l'année, une faillite. Admettons que le prêteur prête 1000 francs à chaque emprunteur; sur les 100.000 francs prêtés il perdra 1000 francs; il perdra en plus les intérêts de ces 1000 francs.

S'il prête au taux de l'intérêt pur, qui est, supposons-nous, de 3 %, il aura, à la fin de l'année, 99.000 francs, plus les intérêts à 3 % de 99.000 francs, soit 2.970 francs, c'est-à-dire 101.970 francs. Il aura 1.030 francs de moins que le prêteur qui aura fait le placement sûr indiqué plus haut et qui aura reçu pour ses 100.000 francs 3000 francs d'intérêt.

Comment éliminer cette moins-value, ce manque à gagner? En relevant le taux de l'intérêt de telle sorte que l'intérêt global payé par les 99 débiteurs solvables contienne ces 1030 francs? L'intérêt payé par ces 99 débiteurs devra être non de 2970 francs, mais de 2970 francs plus 1030 francs, c'est-à-dire de 4000 francs. Chacun devra donc payer un intérêt, non pas de 3 %, mais de 4000 : 99 ou de 4,04 %. Le taux de l'intérêt payé sera relevé de 3 % à 4,04.

L'intérêt effectivement payé par les emprunteurs se composera donc — abstraction faite des éléments mentionnés plus haut — de deux

parties, dont l'une représente l'intérêt pur et l'autre un surcroît destiné à une sorte de fonds d'assurance qui indemnisera le prêteur de ses pertes. Ce surcroît, c'est la *prime d'assurance.*

En pratique, les choses ne se passent pas d'ordinaire avec cette rigueur, ni de façon aussi simple. Souvent le prêteur n'a pas assez de capitaux pour se constituer un fonds d'assurance. Il touche alors la prime que l'emprunteur lui paie, et, au lieu de la verser à un fonds d'assurance, il la consomme. Mais, dans l'essentiel, le mécanisme de la prime d'assurance est celui-là, compensant les gros risques par de gros intérêts et tendant à niveler les placements, à équilibrer, sous la diversité de leurs rendements bruts, leur productivité nette.

La prime d'assurance croît à mesure que les risques croissent, sans limite; elle décroît à mesure qu'ils décroisseant, tendant vers zéro lorsqu'ils tendent vers zéro, disparaissant quand ils disparaissent. Alors, si aucun autre élément n'est intervenu, l'intérêt réel s'identifie avec l'intérêt pur.

II. - LES VARIATIONS DU TAUX DE L'INTÉRÊT DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE.

LE TAUX NORMAL A UN MOMENT ET EN UN LIEU DONNÉS

Le taux de l'intérêt pur — disons, plus brièvement, le taux de l'intérêt, puisque nous avons dégagé l'intérêt des éléments étrangers

qui s'attachent à lui et le surchargent — varie d'une époque à l'autre, d'un moment à l'autre. On sait qu'au cours du XIXe siècle il a accusé une tendance générale à la baisse. Il convient d'ajouter qu'à diverses reprises, et d'une façon d'ailleurs assez régulière, cette tendance a été contrariée par des retours plus ou moins brusques de hausse. La vie économique ne se développe pas en ligne droite; elle a parcouru, au cours du XIXe siècle, une série de cycles comportant des moments d'activité, de suractivité, de fièvre, de krach et de crise, de dépression, de reprise. A ces différents moments correspondent des variations dans l'intensité de la demande de capitaux, et, par contre-coup, des variations dans le loyer de l'argent. Toutes les fluctuations de la vie économique générale se répercutent sur le marché financier, sur le taux de l'intérêt.

D'autre part, à une même époque, à un même moment, le taux de l'intérêt varie d'un pays à l'autre. Ces différences s'atténueront assurément à mesure que les relations internationales deviendront plus nombreuses, plus étroites, plus rapides, plus faciles. Le taux de l'intérêt — j'entends de l'intérêt pur — tendra à se niveler, se nivellera dans le monde, du moins dans les principaux pays. La situation est autre aujourd'hui. Il n'y a pas interpénétration des différents marchés financiers et nivellement international du prix de l'argent. Le prix de l'argent, dans les différents pays, est gouverné en-

core dans une large mesure par les conditions générales de la vie économique de ces différents pays. Certains, comme l'Allemagne, où la vie industrielle, très intense et travaillée d'un grand besoin d'entreprise, appelle d'abondants capitaux, les paient plus cher que d'autres, comme la France, où le progrès économique est lent. Et c'est pourquoi on pourra voir des valeurs identiques ou exactement comparables cotées, au même moment, à des cours sensiblement différents à la Bourse de Paris et à la Bourse de Berlin. Tel emprunt russe 4 % dépassera à peine le pair à Berlin, alors qu'un emprunt identique inscrit à la Bourse de Paris y sera coté 106[1]. Des obligations 4 % des « Chemins de fer portugais » se coteront à Paris, à la même minute, presque exactement au même cours auquel se coteront à Francfort ou à Berlin des obligations de la même Compagnie rapportant 4 ½ %[2].

Enfin, dans tel ou tel cas donné, des circonstances particulières peuvent faire tomber l'intérêt pur effectivement payé pour un emprunt au-dessous de l'intérêt pur du moment et de l'endroit, ou le faire monter au-dessus. Un écart peut se produire entre le prix payé et le prix normal — qui représente, ici aussi, le centre de gravité autour duquel les prix réels oscillent.

[1] *Berliner Börsenkurier* du 6 mai 1903, cité par Karl Kimmich, *Die Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen*, Stuttgart et Berlin, 1906, p. 71.

[2] Paul Leroy-Beaulieu, *L'Art de placer et gérer sa fortune*, Paris, 1906, p. 105.

Mais toutes ces réserves une fois faites, on peut dire — on doit dire — qu'en un pays donné, à un moment donné, il existe un taux normal donné de l'intérêt, qui sert de base aux emprunts. Le taux normal de l'intérêt sera par exemple de 3 %.

Cela étant, normalement tous les capitaux prêtés rapporteront 3 %. Ils pourront, si l'intérêt servi comprend par exemple une prime d'assurance, rapporter 3 ½, 4, 5, 6, 10 %. Mais le taux de l'intérêt pur, de l'intérêt proprement dit, sera normalement, dans tous les cas et pour tous les capitaux, de 3 %.

III - ACTION SUR LE COURS DES PLACEMENTS D'UN IMPÔT SUR LEURS REVENUS

Tel étant le principe, qu'en résultera-t-il par rapport à l'action sur la rente d'un impôt sur les revenus des capitaux?

Cette question ne comporte pas une réponse, mais plusieurs. Il faut en effet distinguer entre plusieurs cas, dans lesquels le problème se pose en des termes différents.

Premièr cas: l'impôt s'applique à l'universalité des capitaux.

Un premier cas est celui où un impôt uniforme frappe toutes les catégories de revenus de capitaux.

En ce cas, une part de tous ces revenus —

par exemple la vingt-cinquième partie — est soustraite à la consommation individuelle pour être livrée à la consommation de l'Etat. Tous ces revenus sont réduits de 4 %, ou plutôt la part individuellement disponible de tous ces revenus est réduite de 4 %. Tout se passe, pour les individus, comme si le rendement des capitaux avait été réduit de 4 %. La grandeur absolue de ces revenus est, au regard des individus, diminuée de 4 %. Mais les proportions ne sont pas changées. La productivité absolue des capitaux a fléchi ; la productivité relative des différentes catégories des capitaux est demeurée la même. Il y a réduction simultanée dans le rendement des capitaux mobiliers et dans celui des capitaux immobiliers, dans le rendement des maisons et dans celui des terres, dans le rendement des fonds publics et dans celui des valeurs industrielles. Le revenu de la rente est atteint et diminué dans la proportion de 4 %, mais le revenu de tous les autres fonds, de toutes les autres valeurs, de tous les autres capitaux, est diminué dans la même proportion. La même loi, universelle et uniforme, décapite d'un vingt-cinquième les revenus de toutes les catégories de capitaux.

Et dès lors, les différentes catégories de revenus gardent leur situation relative, les différents placements gardent leur force d'attraction, l'équilibre des forces d'attraction des différents placements n'est pas modifié.

L'équilibre des forces d'attraction des diffé-

rents placements est rompu quand l'un devient plus rémunérateur que les autres — plus rémunérateur au point de vue du rendement net, de l'intérêt pur. Alors les capitaux s'éloignent d'autres placements et se portent vers celui-là, jusqu'au moment où le mouvement de surenchère produit par la concurrence de la demande a élevé son prix — son cours — au point où il cesse d'être plus rémunérateur. L'équilibre est à ce moment rétabli. Dans l'état d'équilibre, tous les placements s'équivalent, se valent. L'un rapporte plus, mais comporte des risques que sa prime d'assurance couvre ou des difficultés de négociation compensées par un supplément d'intérêt. L'autre rapporte moins, mais offre l'avantage d'un marché large et est à l'abri de tout aléa. L'un vaut l'autre. A risques égaux, à marché égal, de deux valeurs, l'une rapportera-t-elle deux fois plus que l'autre? En ce cas encore, l'équilibre est possible ; en ce cas encore l'équilibre se réalisera. Comment cela? Par le jeu de la surenchère, qui élèvera l'une à un cours deux fois plus haut que l'autre. A ce moment, elles seront équivalentes et entre elles l'équilibre sera rétabli.

Supposons donc, à un moment donné, un état d'équilibre de tous les placements mobiliers et immobiliers. Une loi fiscale est votée qui frappe uniformément les revenus de tous ces capitaux d'un impôt de 4 %. Que va-t-il se passer? L'équilibre des revenus sera-t-il atteint? Nullement. Y aura-t-il une raison quelconque

de vendre telle catégorie de « fonds », par exemple la rente? Elle ne rapporte, maintenant, que 2,88 %, sans doute. Mais les autres fonds, au prix où ils sont, ne rapportent également qu'un intérêt *pur* de 2,88 %. Il n'y aura aucune raison pour que les capitaux se détournent de la rente pour se porter vers d'autres valeurs. Aucun mouvement des capitaux ne raréfiera la demande de rente au profit de tel ou tel autre ordre de valeurs. La demande de la rente et des autres valeurs, l'offre de la rente et des autres valeurs demeureront ce qu'elles étaient. Il n'y aura, par suite, ni pour les uns ni pour les autres, de raison de hausse ou de baisse. Leur prix restera ce qu'il était. La rente valait 100 francs et rapportait 3 francs — qui étaient 3 francs d'intérêt pur ; — telle autre valeur valait 100 francs et rapportait 6 francs — 3 francs d'intérêt pur et 3 francs de prime d'assurance ; — la rente vaudra toujours 100 francs, mais ne rapportera plus, après le prélèvement de l'impôt, que 2 fr. 88 ; l'autre valeur vaudra toujours 100 francs, mais ne rapportera plus que 5 fr. 76 ; et ainsi de toutes les autres valeurs. Les cours seront, resteront ce qu'ils étaient ; seul le rendement sera réduit, universellement et uniformément réduit.

L'action de l'impôt, en ce cas, sera uniquement de réduire le taux de l'intérêt.

Second cas : l'impôt ne s'applique qu'à une partie des capitaux.

Un second cas sera celui où l'impôt établi atteindrait, non pas les revenus de tous les capitaux, mais seulement d'une catégorie de capitaux, par exemple des capitaux mobiliers ; on pourrait tout aussi bien dire : d'une partie des capitaux mobiliers.

Les capitaux immobiliers continueront donc à rapporter à leurs propriétaires exactement ce qu'ils leur rapportaient auparavant, c'est-à-dire — pour ne considérer que l'intérêt proprement dit — 3 %, alors que les capitaux mobiliers ne rapporteront plus aux leurs que 3 % moins l'impôt, c'est-à-dire 2,88 %. Une terre de 100.000 francs, qui rapportait 3000 francs, continuera à rapporter 3000 francs, tandis qu'un titre de crédit de 100.000 francs qui rapporportait 3000 francs ne rapportera plus que 2880 francs.

Quelle va être, au point de vue du prix des deux propriétés, la conséquence de ce changement dans le rendement de la seconde ?

Une question prime celle-là : Comment se détermine le prix d'une terre et celui d'un titre de crédit ?

Pour l'un et pour l'autre, le mécanisme est le même. La terre, comme le titre de crédit, est un placement. Le prix de ce placement se règle sur son rendement et sur le taux normal de l'intérêt du moment. Si le taux de l'intérêt

est de 3 % et si le placement rapporte 3, il vaudra 100. Le prix du placement, c'est son revenu net capitalisé au taux normal de l'intérêt. Un titre de crédit rapporte 3000 francs et le taux de l'intérêt net est de 3 % : le titre vaudra 100.000 francs. Une terre rapporte 3000 francs — 3000 francs de revenu net, 3000 francs de *rente foncière* — et le taux de l'intérêt est de 3 %. La terre vaudra 100.000 francs.

Cela étant, on sera tenté de répondre à notre première question : Puisque, après l'établissement de l'impôt, qui frappe les revenus des capitaux mobiliers, mais ne touche pas aux revenus des capitaux immobiliers, le revenu du titre de crédit est ramené de 3000 francs à 2880 francs, alors que le revenu de la terre demeure de 3000 francs, le prix de la terre demeurera ce qu'il était — 100.000 france — et le prix du titre sera le nouveau revenu — 2880 francs — capitalisé à 3 %, c'est-à-dire 96.000 francs.

Cette réponse serait juste si le changement introduit par l'impôt dans le rendement net des capitaux mobiliers n'avait eu sa répercussion sur un autre élément du problème : le taux de l'intérêt. Le taux de l'intérêt n'est plus ce qu'il était. Il a, lui aussi, varié.

En effet, l'établissement de l'impôt, en réduisant le rendement net des capitaux mobiliers, alors qu'il ne touchait pas à celui des capitaux immobiliers, a rompu l'équilibre qui existait antérieurement entre les placements mobi-

liers et les placements immobiliers. La force d'attraction des placements mobiliers, moins rémunérateurs maintenant, a décru ; les capitaux en quête de placement se détournent d'eux et leur prix baisse. Mais du même coup le mouvement des capitaux vers les placements immobiliers s'accroît, car c'est vers eux que se dirigent les capitaux maintenant détournés des placements mobiliers ; la demande des placements immobiliers s'accroît et leur prix monte.

Mais si, le niveau des placements immobiliers demeurant ce qu'il était, le prix de ces placements augmente, il s'ensuit nécessairement que le taux de leur rendement diminue. Ils ne rapporteront plus 3 %, mais 3 % moins une fraction, fraction d'autant plus forte que le cours montera plus haut. Si une terre rapportant 3000 francs se vend maintenant 101.000 francs, le taux de son rendement net sera tombé de 3 % à 2,97 % ; il tombera à 2,94 si elle se vend 102.000 francs ; à 2,91 si elle se vend 103.000 francs ; à 2,88 si elle se vend 104.000, et ainsi de suite. Ainsi, à mesure que, par l'effet de la surenchère, le prix montera, le taux du rendement, le taux de l'intérêt baissera. Jusqu'à quelle limite ?

Retournons-nous, pour répondre à cette question, du côté des placements mobiliers. Ceux-ci sont atteints par l'impôt. Un revenu de 3000 francs est ramené, par l'impôt, à 2880 francs. Le titre correspondant va baisser. Il valait 100.000 francs ; son prix va fléchir à

99.000, à 98.000, peut-être à 97.000, à 96.000... Où s'arrêtera-t-il? A mesure que le prix baisse, le taux du rendement net augmente. Le rendement net est de 2880 francs. Lorsque le prix est à 100.000 francs, le taux du rendement net est de 2,88 % ; lorsque le prix tombe à 99.000, 98.000, 97.000, 96.000, le taux du rendement monte à 2,90 %, 2,93, 2,96, 3.

Ainsi, à mesure que le prix de la terre s'élève au-dessus de 100.000 francs, le taux de son rendement baisse. A mesure que le prix du titre s'abaisse au-dessous de 100.000 francs, le taux de son rendement monte. Le taux du rendement de la première commence à 3 % — lorsque son prix est de 100.000 francs — et tombe ou tend à tomber à 2,97, 2,94, 2,91, 2,88, etc. Le taux du rendement du second commence à 2,88 % — lorsque son prix est de 100.000 francs — et monte ou tend à monter à 2,88, 2,90, 2,93, 2,96, etc. Les deux séries de taux, l'une partant de 3 % et descendante, l'autre partant de 2,80 % et ascendante, doivent se rencontrer en un point. A ce point, le taux du rendement du placement immobilier est le même que le taux du rendement du placement mobilier. Les deux placements s'équivalent. Ce point, dans notre exemple, est entre 2,978 % et 2,972 %, nous pouvons dire, en chiffre rond, qu'il est à 2,97 %. Lorsque le taux du rendement est à ce niveau, la terre vaut 101.000 francs et le titre 97.100 francs.

Dans le cas que nous venons d'examiner, l'impôt produit donc les effets suivants:

1° Il déprime le cours du revenu imposé, mais non du montant intégral de la capitalisation de l'impôt;

2° Il relève le cours du revenu non imposé;

3° L'écart des deux cours représente la capitalisation de l'impôt;

4° Le taux de l'intérêt est abaissé.

Des calculs dans lesquels il est impossible d'entrer ici montreraient que la baisse du taux de l'intérêt est en raison directe de l'importance relative de la fraction des capitaux dont le revenu est imposé.

Troisième cas : Un impôt ancien est appliqué à la catégorie jusqu'ici exemptée, et surélevé d'un chiffre égal pour la catégorie imposée.

Par exemple: les revenus des capitaux mobiliers paient 4 % ; les revenus des capitaux immobiliers sont exempts. — Mais une loi nouvelle intervient, qui applique l'impôt de 4 % aux revenus immobiliers et en même temps élève de 4 % à 8 % la taxe sur les revenus mobiliers.

Au moment où la nouvelle mesure va intervenir, la situation est celle qui résulte du cas précédent. Les placements des deux catégories — aux prix qu'ils coûtent — sont également rémunérateurs. Un état d'équilibre s'est établi.

L'équilibre va-t-il être rompu?

Examinons ce qui va se passer.

Les revenus immobiliers sont réduits dans la proportion de 4 %, mais à la même minute les revenus mobiliers sont réduits exactement dans la même proportion, par la surélévation de leur taxe. Rien n'est donc changé dans la productivité relative des deux catégories de capitaux, ni dans leurs prix.

Tout se passe comme dans notre premier cas.

Quatrième cas : Un impôt ancien est appliqué à la catégorie jusqu'ici exemptée, et maintenu au niveau primitif pour la catégorie imposée.

Ainsi, les revenus mobiliers payant 4 % et les revenus immobiliers ne payant rien, on décide d'appliquer l'impôt de 4 % aux revenus immobiliers, sans toucher à la taxe de 4 % qui frappe les revenus mobiliers.

L'équilibre est rompu, et tout se passe comme dans notre second cas. Les capitaux nouvellement imposés baissent, les autres tendent à monter. Entre leurs cours s'établit un écart proportionnel à la capitalisation de l'impôt.

Cinquième cas : Un impôt qui pesait sur tous les revenus est supprimé.

C'est la contre-partie exacte de notre premier cas. Le rendement relatif des différentes

catégories de capitaux n'est pas modifié. L'équilibre n'est pas rompu. Les prix restent ce qu'ils étaient.

Sixième cas : Un impôt qui ne pesait que sur une partie des revenus est supprimé.

C'est la contre-partie de notre second cas, et tout se passe, en sens inverse, comme dans ce second cas. L'équilibre est rompu au profit des capitaux dégrevés.

Septième cas : Un impôt qui pesait sur une catégorie de revenus est aboli pour elle et appliqué à la catégorie exemptée.

Les effets produits dans les cas IV et VI se combinent et entre les cours des deux catégories de placements s'établit un écart égal à la capitalisation de l'impôt aboli augmentée de la capitalisation de l'impôt établi.

Huitième cas : Un impôt qui pesait sur une catégorie de revenus est réduit, et une catégorie jusqu'ici exemptée est imposée.

Sous une forme atténuée, ce cas est la reproduction du précédent. Ici encore deux actions se combinent; la baisse d'un côté et la hausse de l'autre sont renforcées, et un écart s'établit

entre les cours, qui représente la capitalisation du dégrèvement augmentée de la capitalisation du nouvel impôt.

Application des considérations qui précèdent à l'impôt sur la rente.

L'application à la rente de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, cet impôt étant maintenu à son taux actuel pour les valeurs auojurd'hui imposées, entre dans notre second cas. Il y aura dépréciation de la rente et tendance à une plus-value pour les valeurs aujourd'hui imposées. Entre les cours — comparativement à l'état actuel, dans la mesure où il n'escompte pas l'impôt — s'établira un écart égal à la capitalisation de l'impôt.

Mais dans le système projeté, un important dégrèvement est accordé aux revenus fonciers, dégrèvement de 50 à 60 millions. Au même moment, la rente sera grevée et le sol dégrevé : nouvelle raison d'affaiblissement de la situation relative de la rente, de dépréciation pour elle. Les choses se passeront comme dans notre huitième cas.

A l'appui de ces considérations *à priori*, on peut citer des faits d'expérience tels que celui-ci : La Compagnie du Nord a émis une obligation 3 % pour son réseau français et une autre pour son réseau belge. Ces deux valeurs, portant la signature du même emprunteur, et gagées sur la

même entreprise globale, cotées d'ailleurs sur la même place — à la Bourse de Paris — sont exactement comparables. Or, entre elles il y a cette différence que l'obligation du réseau français est assujettie à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, tandis que l'obligation du réseau belge en est exempte ; et il y a, d'autre part, une différence de cours qui correspond approximativement à la capitalisation de l'impôt.

C'est bien la confirmation expérimentale de la théorie.

CHAPITRE II

LES OBJECTIONS

L'action de l'impôt serait incertaine. Elle ne serait en tout cas que passagère. — Faits empruntés à l'experience française et étrangère.

Mais les partisans de l'impôt sur la rente contestent la portée attribuée aux faits de cet ordre et la valeur pratique de considérations analogues à celles qui précèdent. Ils citent d'autres faits et concluent: L'impôt, s'il agit, n'aura qu'une action passagère.

Il nous importe de citer, de façon aussi complète que possible, tous les faits, tous les arguments sur lesquels ils appuient leur thèse. Ce point fondamental appelle une discussion qui ne laisse place à aucun doute.

A la Commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus, M. Coste a présenté les observations suivantes:

« On part de ce principe: Un impôt de 4 % sur la rente réduira le revenu actuel de 1/25; il faudra donc, en cas d'emprunt, relever de 1/25 le chiffre des rentes à émettre et augmenter, par conséquent, dans la même proportion, le montant du capital de l'emprunt.

« Ce raisonnement semble inattaquable, mais

je voudrais voir s'il est justifié par l'expérience. Nous avons eu trois expériences sur les valeurs mobilières que l'on peut consulter sur ce point :

« En 1857, à partir du 1er juillet, on a établi un droit de transmission de 12 centimes par 100 francs de la valeur réelle, ce qui représente un impôt d'environ 2,40 % sur le revenu.

« En 1872, on a établi la taxe de 3 % sur le revenu et élevé à 20 centimes l'abonnement du droit de transmission.

« En 1891, nous avons eu l'élévation de 3 à 4 % de la taxe sur le revenu.

« J'ai pris, pour ces trois dates, un groupe de quelques années antérieures et postérieures, et j'ai cherché quelles modifications s'étaient produites sur le prix des obligations de chemins de fer, comparativement au prix de la rente. J'ai adopté, pour ma comparaison, les types les plus courants des obligations de chemins de fer : obligation 3 % anciennes Paris-Lyon-Méditerranée, Midi, Nord, Orléans, Ouest. J'ai laissé de côté l'Est, qui a été modifié par les indemnités de guerre. »

Les résultats de ces calculs se trouvent dans le tableau ci-contre :

M. Coste commente ainsi cette statistique :

« Il résulte de ces chiffres que, dans la seule expérience de 1857, l'impôt semble avoir eu une influence sur les cours, et même une influence très exagérée, mais qui n'a duré que dix-huit

Cours comparés des obligations de chemins de fer et de la Rente.

	ANNÉES	Cinq obligations de chemins de fer.	Leur revenu est	Rente 3 % de 75 francs.	Le prix de la rente étant représenté par	Le prix des cinq obligations est de
		francs.		francs.		
I	1855	1,462.50	75,00	1,700.00	100	80.02
	1856	1,470 00		1,711.87	100	85.87
	1857	**1,381.25**	73,20	**1,711.87**	**100**	**80.68** [1]
	1858	1,451 87	environ	1,780,62	100	81.57
	1859	1,430 62		1,662.50	100	86.05
	1860	1,490.02		1,731,25	100	86.06
II	1868	1,618 75	72,88	1,753.75	100	92.30
	1869	1,678.87	72,84	1,788,75	100	93.85
	1870	1,535 25	72,78	1,573.75	100	97.55
	1871	1,470.75	72,44	1,360,00	100	108.14
	1872	**1,424.62**	**71,90**	**1,370,02**	**100**	**103.94** [2]
	1873	1,379.87	69,90	1,404.37	100	98.25
	1874	1,435.25	69,98	1,532.50	100	93.65
	1875	1,530.25	70,00	1,606,87	100	95.22
III	1888	2,020.00	68,78	2,068.75	100	97.64
	1889	2,070.50	68,72	2,136.25	100	96.92
	1890	2,173 50	68.60	2,295.87	100	94.66
	1891	**2,220.50**	**67,62**	**2,355.00**	**100**	**94.28** [3]
	1892	2,301 51	67,54	2,446.25	100	94.08
	1893	2,279 22	67,40	2.415.00	100	94.37
	1894	**2,333.12**	**67,38**	**2,516.25**	**100**	**92.72** [4]

1. 1er juillet 1857 : droit de 0.12 p. %.
2. 1er juillet 1872 : taxe de 3 p. 100 et droit de 0 20 p. %.
3. 1er janvier 1891 : taxe de 4 p. %.
4. 1894. Contestation de la durée de la garantie d'intérêt.

Note. — Les cinq obligations de chemins de fer sont les suivantes : obligations 3 p. % anciennes Paris-Lyon-Méditerrauné, Midi, Nord, Orléans et Ouest. Leur coût a été calculé aux cours moyens de l'année. Le coût des 75 francs de rente française a été de même calculé au cours moyen de chaque année.

mois; dès 1859, le prix comparatif des obligations était le même qu'en 1855 et 1856. Dans la deuxième expérience de 1872, il est impossible, au milieu des causes très diverses qui agissaient sur le marché, de découvrir l'effet de l'impôt: les obligations qui, pendant la guerre, et jusqu'en 1873, valaient plus cher que la rente, tendaient alors à revenir à leur taux normal, et en 1874, deux ans après la taxe sur le revenu, nous retrouvons les mêmes valeurs proportionnelles relativement à la rente qu'en 1869, avant la guerre et l'établissement de la taxe. En tout cas, les impôts subis par les obligations de chemins de fer n'ont pas empêché qu'elles se rapprochent de plus en plus des prix de la rente et, en 1891, l'augmentation de la taxe sur le revenu, portée de 3 à 4 %, n'a apporté, pour ainsi dire, aucun changement permanent dans la situation relative de la rente et des obligations. Il n'en est pas de même de la contestation survenue sur la durée de la garantie d'intérêt, qui n'a pas permis aux obligations de profiter de la hausse de 1894 dans la même proportion que la rente.

« Je conclus de cet exposé que, dans les grandes crises, le crédit des Compagnies de chemins de fer est supérieur à celui de l'Etat, que dans les périodes prospères et normales, c'est le crédit de l'Etat qui est supérieur à celui des chemins de fer; ou plutôt c'est la nature du classement des obligations de chemins de fer qui oppose une plus grande résistance, tan-

tôt à la baisse, tantôt à la hausse; mais enfin, je ne vois pas, dans tout cela, l'effet de la répercussion de l'impôt, et je maintiens qu'il est insaisissable. Est-ce à dire que la thèse, en principe, soit fausse? Je n'oserais pas aller jusque-là, mais je crois qu'elle n'est vraie que quand la taxation s'exagère et prend un caractère spoliatoire, comme pour notre tiers consolidé en 1797, comme pour la rente italienne ou portugaise, etc. La thèse ne se vérifie pas quand la taxation reste dans des limites modérées et équitables, lorsque le capitaliste a conscience que ses valeurs mobilières ne sont pas plus frappées par l'imôt que la terre et que les maisons; je crois que, dans ce cas, *la répercussion ne se produit pas, ou que, quand elle se produit, elle est purement passagère et s'efface au bout de quelques mois;* alors l'effet de l'impôt se trouve noyé dans les grands courants qui opèrent sur les titres, et il est impossible d'en retrouver la trace [1]. »

« Un impôt sur la rente, écrit M. Fernand Faure, un impôt modéré, bien entendu — peut-être y aurait-il des réserves à faire sur le chiffre des impôts frappant aujourd'hui les valeurs mobilières en France — ne nous semble pas de nature à produire un effet sensible sur son cours. Ce cours est déterminé par un ensemble de causes très complexes, très profondes, causes

[1] *Commission Extraparlementaire de l'Impôt sur les Revenus instituée au Ministère des Finances* (Décret du 16 juin 1894). Procès-verbaux, Paris, 1899, t. II, p. 944.

non seulement économiques, mais politiques et aussi morales, au milieu desquelles l'action d'un impôt est forcément des plus faibles. Une baisse peut se produire au moment où l'impôt est établi. *Elle est essentiellement passagère.* Les cours perdus sont bientôt retrouvés. C'est l'affaire de quelques mois, peut-être de quelques semaines. *L'impôt sur la rente ne ferait aucun obstacle à l'action des causes qui poussent à la hausse des cours de la rente.* Il ne faut pas oublier quelle est la nature et la puissance de ces causes, telles que l'abondance croissante des capitaux, due au double développement de la production et de l'épargne et à la très grande sécurité des placements sur l'Etat. Et si, par accident, des causes de baisse survenaient, l'impôt ajouterait très peu à leur effet.

« Ce ne sont là que des conjectures, nous dira-t-on sans doute. Cela est vrai. Mais ne répondons-nous pas à de simples conjectures? Nous apporte-t-on des faits et des preuves, quand on vient nous dire: L'impôt fera toujours baisser le cours de la rente? *Plus heureux, toutefois, que nos adversaires, nous croyons pouvoir appuyer nos conjectures sur quelques faits certains et bien observés.*

« La loi du 26 décembre 1790 est venue élever, à partir du 1er janvier 1891, l'impôt sur les valeurs mobilières de 3 à 4 %. Qu'est-il arrivé? Une baisse des cours, une baisse légère correspondant à l'accroissement de l'impôt? Pas le moins du monde. La hausse des cours a été

ininterrompue. Une obligation de Paris-Lyon-Méditerranée, fusion nouvelle, dont les intérêts se paient en avril-octobre, valait 440 francs à la fin de novembre 1890; elle valait 446 francs en janvier 1891.

« La loi de finances du 28 avril 1893 a établi un droit de timbre de 5 centimes par 1000 francs sur le montant des opérations de Bourse. Elle devait amener l'effondrement du marché. Il n'en a rien été.

« L'Italie et l'Autriche, en 1867, ont frappé leurs rentes de très lourds impôts. Ce n'est pas la baisse des cours, c'est une hausse importante qui s'est manifestée dans ces deux pays, à la suite de l'application de l'impôt. Avant l'impôt, la rente italienne valait 57 francs. Après 1870, malgré un impôt de 13,20 %, elle valait 75 francs et elle vaut actuellement 90 francs.

« Quel est enfin le spectacle que nous donne la rente anglaise? L'income tax n'a empêché ni la hausse des cours, ni les conversions. L'income tax est définitivement rétabli en 1842. En 1844, le 3 ½ % était converti en 3 ¼ %, et le 3 ¼ en 3 %, à partir de 1854. Le 3 % est devenu à son tour du 2 ¾ %, et ce dernier sera du 2 ½ dans un petit nombre d'années. Il est vrai que l'income tax ne dépasse guère de 2,40 à 2,60 %. Mais cela prouve simplement que l'impôt sur les valeurs mobilières doit être modéré.

« Pourquoi les choses se passeraient-elles autrement dans notre pays? Personne ne nous

l'a jamais dit. Il nous est impossible de le voir[1]. »

« En 1896, dans le grand débat sur l'imposition de la rente, M. Cochery, ministre des finances, s'appuyant en partie sur les observations de M. Coste, déclare: « Si le raisonnement que l'on nous opposait à la tribune était juste, à l'impôt de 3 % sur les valeurs mobilières aurait dû correspondre à ce moment une dépression égale au taux de l'impôt sur ces valeurs. Si on compare le cours de la rente avant et après l'impôt, l'écart devrait être de 3 % au bénéfice de la rente; il n'en a rien été.

« C'est ce que montre l'étude des cours qui ont suivi la loi de 1872. La baisse n'a duré que quelques semaines. Elle a été compensée très rapidement; on a constaté que l'écart entre les fonds d'Etat français, cependant exemptés de l'impôt, et les cours des valeurs mobilières frappées de l'impôt était le même qu'avant le vote de la loi.

« De même, les chiffres que je vais citer se rapportent non pas à l'impôt de 3 %, mais à la surtaxe de 1 % établie en 1890. Je constate que de 1890 à 1895, les obligations de l'Est ont monté de 13,22 %, celles du Nord de 21,70 %, tandis que la rente française n'a monté que de 10,40 %.

« La vérité, c'est que l'impôt ne s'était pas

[1] *Revue Politique et Parlementaire*, 1895, t. V, p. 45 à 46.

capitalisé ; c'est qu'il était entré dans les mœurs, dans les habitudes, et que ce qui déterminait les cours, ce n'était pas le taux plus ou moins élevé de l'impôt, c'était le degré de sécurité, le degré de garantie que les fortunes privées trouvaient dans ces placements. » (Applaudissements sur divers bancs[1].

Dans le même débat, M. Aynard présente, à l'appui de la même thèse, des considérations quelque peu différentes. « L'honorable M. Raiberti, dit-il, a présenté à la Chambre certains calculs pour prouver que celui qui fait un placement aurait bien tort de ne pas se préoccuper de l'impôt, puisque cet impôt diminuerait invariablement la valeur du titre.

« Je dois dire que lorsqu'on se livre à des comparaisons de prix entre des valeurs diversement frappées ou épargnées par l'impôt, on peut en tirer les comparaisons les plus ingénieuses, on peut en faire sortir les effets les plus imprévus et les plus contradictoires. Je trouve qu'au fond, ces comparaisons de valeurs ne prouvent pas grand'chose, surtout lorsqu'elles ne sont pas faites à des époques concomitantes, et que les motifs infinis, explicables ou non explicables, des variations ne sont pas recherchés.

« Ainsi, l'honorable M. Raiberti nous a

[1] Séance de la Chambre du 2 juillet 1896, *Officiel* du 3, p. 1184.

[2] *Revue Politique et Parlementaire,* 1895, t. V, p. 45 à 46.

apporté un exemple qu'avait déjà, je crois, fait valoir M. Neymarck, pour montrer que les valeurs supportent dans leur prix tout le poids de l'impôt, de sa capitalisation.

« M. Raiberti a comparé les obligations du Nord belge et du Nord français, qui proviennent de la même compagnie et ont les mêmes garanties ; il a relevé entre les unes et les autres une différence de 15 francs, c'est-à-dire la différence du taux de capitalisation de l'impôt.

« Mais je crois qu'on peut trouver des différences de ce genre entre toutes les valeurs, sans pouvoir en apporter l'explication précise ; et cela ne prouve que très peu de chose, aussi bien pour une thèse que pour l'autre. Aussi je demanderai à l'honorable M. Raiberti comment il se fait que la même obligation française du Nord, frappée d'impôt, est capitalisée maintenant à 2,80 %, tandis que la rente, le premier crédit du monde, dans tous les cas le premier crédit de France, est encore capitalisée à 3 %, quoiqu'elle soit nette d'impôt.

« Je puis faire un rapprochement encore plus probant sur le peu de signification précise des différences de prix dans une valeur du même ordre que le Nord, c'est-à-dire les obligations de la Compagnie d'Orléans. Vous allez voir combien il est difficile, combien il est délicat, combien, je dirai, il est vain de faire ce genre de rapprochement et d'en tirer argument.

« En ce moment-ci, les obligations de la Compagnie d'Orléans 3 %, jouissance d'avril,

valent 480 francs, ce qui représente par conséquent un revenu brut de 3,10 %, et les obligations 2 ½ % de la même compagnie sont cotées 443 francs, se capitalisent par conséquent à 2,60 %.

« M. Berteaux. — Et la prime de remboursement?

« M. Aynard. — Je n'ai rien à vous répondre à ce sujet, monsieur Berteaux. Vous savez bien que la prime de remboursement est à échéance trop lointaine pour avoir une influence perceptible sur les cours; vous ne pouvez pas la chiffrer; son importance est infinitésimale; elle se réduit à quelques centimes par an.

« M. Berteaux. — Il y a la chance de hausse[1]. »

En 1907, dans la *Revue Politique et Parlementaire*, M. Marcel Rouffie déclare: « L'expérience prouve que *les impôts dont on frappe les valeurs mobilières n'ont sur les cours qu'un effet passager*. Il est inutile d'en chercher des exemples hors de France, bien que ceux de l'Autriche et de l'Italie sont très significatifs. Nous avons grevé les valeurs mobilières en 1857, 1872, 1890, 1893; qu'on recherche les effets de ces impôts sur les cours avant d'affirmer que la taxation de la rente ruinera le crédit public. Une taxation modérée de nos fonds publics ne saurait élever pour une longue période leur taux de

[1] Séance de la Chambre du 2 juillet 1896. *Officiel* du 3, p. 1174.

capitalisation, ni, par conséquent, gêner les opérations d'emprunt ou de conversion que l'Etat peut avoir à faire dans l'avenir. L'Angleterre, qui frappe ses fonds publics d'un double droit est probablement le pays qui a opéré le plus grand nombre de conversions[1]. »

Enfin, tout récemment, dans la séance de la Chambre du 24 mars dernier, M. Emile Merle a, indépendamment des considérations précédentes, fait valoir cet argument que, malgré l'impôt de 20 % sur le revenu de sa rente, l'Italie a pu, en 1906, la convertir.

Tels sont les faits, tels sont les arguments que l'on oppose à la conception suivant laquelle l'impôt projeté se capitaliserait dans le cours de la rente.

---

[1] *Revue Politique et Parlementaire*, 1907, t. 51, p. 519.

CHAPITRE III

RÉPONSE AUX OBJECTIONS

I. Les Faits. — II. L'interprétation des faits. — 1° La hausse absolue des valeurs taxées; 2° La hausse des valeurs taxées par rapport à la rente. — III. Une conception agnosticiste. Les questions de M. Aynard. Réponse. — IV. Ecart entre les cours de valeurs similaires taxées et non taxées. — La capitalisation de l'impôt prouvée par l'expérience : 1° Les obligations du Nord français et du Nord belge; 2° Valeurs italiennes; 3° Obligations départementales et communales françaises.

Dans ces objections, il y a lieu de distinguer les faits cités et l'interprétation qu'on en donne.

I - LES FAITS

Sur les faits, il y a peu de chose à dire.

La baisse des cours qui a suivi la loi de 1872 n'a duré « que quelques semaines », dit M. Cochery. Or le cours des obligations des chemins de fer, qui était à 1470 en 1871 — année qui précède la loi — tombe en 1872 à 1424 fr. et en 1873 à 1379 fr., ne remonte, en 1874, qu'à 1435 et n'a pas encore atteint, en 1875, au cours de 1530, le niveau de 1871. Même remarque si au lieu de la valeur absolue des obligations on envisage leur valeur rapportée

à celle de la rente: de 108,14 en 1871, elle tombe à 103,94 en 1872, à 98,25 en 1873, à 93,65 en 1874, et en 1875 elle n'est encore remontée qu'à 95,22. L'action de la loi apparaît donc dans ces chiffres — dont il ne s'agit pas de critiquer la portée en ce moment — comme forte et prolongée.

D'autres disent ou donnent à entendre que les divers impôts sur les valeurs mobilières n'ont pas ou ont à peine impressionné les cours. Que l'on veuille bien se reporter au tableau de M. Coste.

L'Angleterre, déclare M. Marcel Rouffie, frappe ses fonds publics d'*un double droit*. Quel est ce double droit? Je n'ai trouvé nulle part ailleurs de trace de son existence. Par contre, il est certain que l'Angleterre a affranchi ses consolidés du droit de timbre sur les transmissions.

M. Fernand Faure note que le droit de timbre de 5 centimes sur 1000 francs, établi en France, en 1893, sur les opérations de Bourse, n'a pas amené, comme certains l'avaient annoncé, l'effondrement du marché. C'est juste. Mais l'action de l'impôt sur la rente a toutefois été suffisante pour que le législateur ait cru devoir revenir sur sa décision et en réduire le taux, pour elle, des trois quarts. De 5 centimes il a été ramené pour elle à 1 centime $1/4$. Pour la même raison, lorsqu'on a, l'an dernier, dans la loi de finances pour 1908, doublé la taxe, on a fait une exception pour la rente française.

A propos de l'action de l'impôt sur la rente italienne, M. Coste et M. Fernand Faure sont en désaccord. M. Coste déclare vraie la thèse de la capitalisation « quand la taxation s'exagère et prend un caractère spoliatoire, comme pour notre tiers consolidé en 1797, *comme pour la rente italienne* ou portugaise ». « L'Italie et l'Autriche, en 1868, écrit M. Fernand Faure, ont frappé leurs rentes de très lourds impôts. Ce n'est pas la baisse des cours, c'est une hausse importante qui s'est manifestée dans ces deux pays à la suite de l'application de l'impôt ». Avant l'impôt, la rente italienne valait 57 fr. Après 1870, malgré un impôt de 13 fr. 20 %, elle valait 75 francs et elle vaut actuellement[1] 90 francs ».

En présence de cette divergence d'opinion, un surcroît d'information statistique ne sera pas superflu. Voici quels ont été, par période quinquennale, les plus hauts et les plus bas cours cotés sur le 5 % italien depuis 1861.

Périodes	Plus hauts cours	Plus bas cours
1861-1865	76	63.25
1866-1870	65.80	35.90
1871-1875	73.80	51
1876-1880	83.20	61.90
1886-1885	99.70	84
1386-1890	102.75	90.50
1891-1895	95.50	71.25
1896-1900	96.80	77.50
1901-1905	106.60	93.80 [2]

[1] Article publié en juillet 1895.

[2] A. Lévi-Arturo. *L'Italie. Son développement économique et financier*, Paris, 1907, p. 18.

D'autre part, dans le tableau suivant, nous noterons les faits saillants qui ont pu influer sur la cote et les cours correspondants:

Années	Faits	Cours
1886	Guerre austro-allemande	935.0
1868	**Impôt de 8.80 sur la rente**	**41.80**
1870	**Elévation de l'impôt à 13.20 %. . . . .**	**42.50**
1873	Krach à Vienne, Francfort, Hambourg et Berlin. .	51
1877	Craintes de complications. extérieures	61.90
1882	Krach à Paris et à l'étranger.	84
1885	Crise agraire	89.50
1887	Rupture du traité de commerce franco-italien. .	90.50
1893	Crise monétaire, commerciale et financière ; retour de Crispi. . . .	78.05
1894	**L'impôt est porté à 20 %**	**71.25**
1896	Affaire de l'Erythrée. . .	77.50
1904	Craintes de complications, guerre russo-japonaise	98 [1]

Il résulte du rapprochement de ces deux tableaux, que l'année où l'impôt a été établi et les deux années où il a été augmenté, le cours de la rente a été tout particulièrement bas. Il s'est relevé par la suite. Mais ce serait une erreur de croire que l'établissement ou l'augmentation de l'impôt a coïncidé avec des mouvements de hausse.

[1] D'après M. Alfred Neymarck, cité par M. A. Levi-Arturo, *L'Italie*, p. 49.

II - L'INTERPRÊTATION DES FAITS

Mais ce sont moins les faits cités qui appellent la critique que les conclusions qu'on en tire. On argumente à faux.

1° La hausse absolue des valeurs taxées.

Certains de nos adversaires se bornent, pour établir que la taxation n'a qu'une action passagère, à montrer que des valeurs imposées ont, après un certain laps de temps, retrouvé et parfois même dépassé leur cours primitif.

C'est ne rien prouver.

De ce qu'elles se relèvent, on ne peut conclure que l'impôt ne continue pas à exercer sur elles une action déprimante. Un aérostat peut s'élever bien que sa nacelle porte du lest : cela ne prouve pas que le lest soit sans action. Un autre aérostat, identique et doté de la même force d'ascension, mais sans lest, montera plus vite et plus haut. Le même, délesté, montera plus vite et plus haut. Le lest ne l'empêchait pas de monter, mais ralentissait son ascension et la restreignait. Un bateau abandonné à lui-même suivra le courant, même s'il porte une charge : ce qui ne veut pas dire que la charge soit sans action ; sans elle, il suivrait le courant plus vite. Un cheval de selle pourra traîner une carriole ou même un camion. Mais il ira au trot ou au pas, au lieu de galoper. Un pur-sang pourra gagner le prix, même handicapé :

ce qui ne prouve pas que le plomb qu'il porte soit sans effet. Sans cette charge supplémentaire, son avance sur ses concurrents serait plus grande.

On a vu les valeurs imposées, après un recul momentané, reprendre leur position première, la dépasser. Mais cela ne prouve pas ce qu'il faudrait prouver: à savoir que l'impôt n'agit plus. Car une ou plusieurs autres forces peuvent agir en même temps en sens contraire, en sorte que l'action déprimante de l'impôt consisterait à neutraliser et paralyser en partie l'action des forces d'ascension. Or, précisément, nous voyons à l'œuvre des forces qui agissent dans le sens de la hausse; il y en a qui sont propres à tel ou tel pays, à telle ou telle catégorie de valeurs, et il y en a une qui est commune à tous les pays et à toutes les catégories de titres: c'est la baisse générale du taux de l'intérêt.

Parmi les premières, nous citerons, en premier lieu, les conventions de 1859 et de 1883 avec les compagnies françaises de chemins de fer; il n'est pas douteux qu'elles ont eu pour effet d'améliorer la situation financière des compagnies, de diminuer — par la garantie d'intérêt — les risques que couraient les prêteurs qui leur confiaient leurs capitaux, de réduire la prime d'assurance.

Nous citerons, en ce qui concerne l'Angleterre, d'une façon toute particulière sa politique d'amortissements. La dette anglaise s'élevait en

1815 à 902 millions de livres, c'est-à-dire à 22 milliards 550 millions de francs; en 1880, à la veille de la conversion, elle avait été ramenée à 774 millions de livres, ou 13 milliards 330 millions de francs, et elle n'était plus, en 1899, au moment où éclata la guerre sud-africaine, que de 627 millions 500 000 livres, soit de 15 milliards 687 millions de francs. De 1815 à 1897, la dette par tête de population était tombée de 45 livres à 16 livres 6 schellings 9 deniers, c'est-à-dire de 1125 fr. à 408 fr. 40. Après la guerre, la dette s'est relevée, en 1903, à 798 millions 300 000 livres, soit à près de 20 milliards de francs (19 957 500 fr.). Mais, après une interruption momentanée, l'amortissement a repris, fort actif. Il a atteint en 1906-1907 13 714 000 livres (*342 millions* 850 000 francs), et le budget de 1907-1908 prévoit un amortissement supérieur: 15 500 000 livres ou *387 millions* 500 000 francs [1].

En outre, un article de la Constitution assure le versement automatique au fonds d'amortissement de toutes les plus-values sur les prévisions budgétaires.

En ce qui concerne l'Italie et pour rendre compte notamment de la hausse éprouvée par la rente au cours de ces dernières années et de la conversion, il y a lieu de signaler que tandis que de 1885 à 1896, les budgets avaient

[1] Karl Kimmich, *Die Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen*, Sttugart et Berlin, 1906, p. 8 et 320.

toujours été en déficit — le chiffre du déficit oscillant entre 9 et 320 millions, depuis 1897, les budgets ont toujours été en excédent — le chiffre de l'excédent allant de 9 à 99 millions[1].

Mais tous ces faits particuliers sont dominés par le fait général de la baisse du taux de l'intérêt. Le prix d'un titre, c'est, nous le savons, son revenu capitalisé au taux normal de l'intérêt. Supposons qu'un titre ait un revenu fixe, immuable, de 5 francs. Si le taux de l'intérêt est de 5 %, ce titre vaudra 100 francs. S'il tombe à 4 %, le titre rapportant non pas 4 francs, mais 5 francs, vaudra, non pas 100 francs, mais 125 francs (5 francs capitalisés au taux de 4 %). Si le taux de l'intérêt tombe à 3 francs, la valeur du titre montera à 166 fr. 66; et ainsi de suite. La valeur en capital d'un titre qui donne droit à un revenu donné, varie en raison inverse du taux de l'intérêt. A mesure que le taux de l'intérêt baisse, le cours du titre monte.

Or, à travers tout le XIXe siècle, on peut suivre une tendance générale à la baisse du taux de l'intérêt. Cette baisse ne pouvait manquer d'agir sur le cours des valeurs donnant un revenu déterminé et de les faire hausser. Une force en quelque sorte mécanique déterminait leur ascension.

Faisons intervenir maintenant l'impôt — un impôt de 20 % par exemple, pour prendre le taux qui a été pratiqué en dernier lieu en Italie.

[1] A. Levi-Arturo, *L'Italie*, Son développement économique et financier, Paris, 1907, p. 10 et 12.

Si le revenu du titre est de 5 francs, du fait de l'établissement de l'impôt il est ramené à 4 francs. Le titre ne rapporte plus désormais 5 francs, mais 4 francs. Supposons que le taux de l'intérêt soit de 5 % au moment où l'impôt est établi. Le titre rapportant 5 francs, il valait donc 100 francs. L'impôt lui prend le cinquième de son revenu ; le revenu net tombe à 4 francs. Le titre vaudra donc 80 francs.

Mais les années passent et le taux de l'intérêt baisse. Il était de 5 % ; l'heure arrive où il n'est plus que de 4 ½ %. A ce moment, ce n'est plus à 5 %, c'est à 4 ½ % que le revenu net du titre se capitalisera dans son cours. Le titre vaudra donc 90 francs.

Le taux de l'intérêt continue à baisser. Il tombe à 4 %. A ce moment, le titre qui rapporte juste 4 francs net, vaudra juste 100 francs.

Nouvelle baisse du taux de l'intérêt : il est à 3 ½ %. A ce moment, le titre se cote 114 fr. 28.

Nouvelle baisse encore du taux de l'intérêt : il tombe à 3 francs. A ce moment — si nous faisons abstraction du phénomène de la conversion — le titre, qui rapporte toujours 4 francs, est au prix de 133 fr. 33.

Ainsi, avant l'impôt de 20 %, le titre valait 100 francs. Et aujourd'hui, après l'établissement de l'impôt, il est à 133 fr. 33. Les 20 francs qu'il avait perdus le jour où fut établi l'impôt ont été regagnés, et on constate en outre une plus-value de 33 fr. 33.

Il y a donc hausse, et pourtant l'impôt con-

tinue à agir. Sans lui, le titre rapporterait 5 francs nets et vaudrait non pas 133 fr. 33, mais 166 fr. 66. L'action de l'impôt se mesure à la perte, ou, si l'on préfère, au *manque à gagner* de 33 fr. 33, somme qui représente sa capitalisation.

En nous faisant constater la hausse des valeurs imposées, nos adversaires n'ont donc pas fait la preuve qu'ils devaient faire. Cette hausse peut coexister avec l'action qu'ils nient; donc l'existence de la hausse ne prouve pas l'inexistence de l'action.

2° La hausse des valeurs taxées par rapport à la rente.

Certains d'entre eux ont bien senti le point faible du raisonnement et ont devancé l'objection en corrigeant ainsi l'argument. Ils ne disent pas: les valeurs taxées montent, donc la taxation n'agit pas sur les cours; ils disent: si l'on compare les cours des valeurs taxées au cours de la rente, qui a échappé à l'impôt, on constate qu'après un certain temps l'écart qui sépare ces cours n'est pas plus grand qu'avant l'impôt; donc l'impôt, après avoir agi, cesse d'agir.

Ainsi présenté, l'argument est moins grossement sophistique. Mais il l'est encore. En effet, on raisonne comme si la rente et les valeurs qu'on lui compare étaient des valeurs rigoureusement similaires, donc comparables, comme si elles subissaient — sauf en ce qui

concerne l'impôt — exactement les mêmes actions. Or, il n'en est pas ainsi. La nature des obligations de chemins de fer diffère de celle de la rente: elles ont pour point d'appui le rendement d'entreprises industrielles en même temps que la garantie de l'Etat, — celle-ci, renforcée et étendue depuis 1883; — la rente repose uniquement sur le crédit de l'Etat. C'est dire que certains événements peuvent influer plus ou moins fortement sur la rente qui effleurent à peine le cours des obligations de chemins de fer. La rente est plus impressionnée par la situation politique générale que les obligations. La part de prime d'assurance contenue dans l'intérêt payé peut donc varier dans des proportions différentes dans les deux catégories de valeurs. Aussi, lorsqu'on compare leurs cours à des époques différentes, est-il impossible d'affirmer que tout est demeuré constant, sauf l'élément dont on prétend dégager le rôle: l'impôt. Depuis 1872, un fait d'une importance capitale s'est produit: les conventions de 1883. Nous avons vu qu'elles ont eu pour effet de réduire la prime d'assurance des obligations de chemins de fer.

Pour ces raisons, les modifications survenues dans l'écart existant entre le cours des obligations de chemins de fer et celui de la rente sont dépourvues de toute valeur probante. Des variations survenues dans la prime d'assurance de la rente ou dans la prime d'assurance des obligations ou dans l'une et dans

l'autre peuvent en rendre compte. Ce qu'il faudrait, pour que l'argument portât, c'est que l'on ait deux valeurs rigoureusement comparables et que, l'une étant touchée par l'impôt et l'autre étant épargnée, il ne s'établît aucun écart entre leurs cours ou que cet écart vînt à disparaître avec le temps.

Or, justement, des valeurs se trouvant dans ce cas existent. Les faits sont-ils conformes à ce qu'ils devraient être selon la théorie de nos adversaires?

Non, ils confirment, de façon péremptoire, nos propres vues.

Mais avant d'en venir à ces faits, il nous reste à dire deux mots des cours des obligations de chemins de fer dans leurs rapports avec ceux de la rente. Que l'on se reporte au tableau de M. Coste, page 33. On y verra que depuis 1888 jusqu'à 1893, il y a eu constamment, entre le cours des obligations de chemins de fer et le cours de la rente, un écart, à l'avantage de la rente, de 2,50 à 6 %. Or, pendant cette période, les obligations étaient couvertes par les conventions de 1883 et aucun doute ne s'était élevé sur la durée de la garantie d'intérêt, si bien qu'à cette époque le crédit des compagnies de chemins de fer apparaissait comme rigoureusement doublé par le crédit de l'Etat. Les obligations des compagnies de chemins de fer étaient gagées sur l'actif des Compagnies et jouissaient en outre de la totalité de la garantie que le crédit de l'Etat pouvait conférer à sa propre rente.

Si l'on nie l'action de l'impôt sur les cours, que l'on veuille bien nous dire pourquoi, dans ces conditions, les obligations de chemins de fer valaient de 2‚50 à 6 % de moins que la rente.

3° Une conception agnosticiste. — Les questions de M. Aynard. — Réponse.

Quand bien même les circonstances n'auraient pas permis que nous constations directement, dans des faits d'une netteté absolue, l'action de l'impôt sur le cours des valeurs, nous n'aurions pas le droit de tenir cette action pour nulle. M. Coste nous dit : « L'effet de l'impôt se trouve noyé dans les grands courants qui opèrent sur les titres, et il est impossible d'en retrouver la trace ». Quand bien même cela serait, quand bien même nous ne pourrions pas dégager matériellement cette action, la mettre à part, l'isoler, nous n'aurions pas le droit, scientifiquement, de la nier. Le raisonnement nous dit qu'elle doit être, et, si les faits ne la manifestent pas, ils ne sont du moins pas tels — je parle de tous les faits qui nous ont été cités — qu'il y ait contradiction et impossibilité de co-existence entre elle et eux : donc, jusqu'à preuve du contraire, nous devons admettre qu'elle est. La science est souvent obligée de procéder ainsi ; souvent l'expérience qui isole entièrement deux faits et manifeste la connexité, le lien de cause à effet qui

existe entre eux, est impossible. Le savant ne se déclare point alors désarmé: là où l'observation et l'expérience cessent de parler, il fait intervenir l'induction, la déduction, la théorie; et la corrélation qu'il n'a pu établir expérimentalement, il réussit souvent ainsi à l'établir par le raisonnement. Il ne tient ainsi, dira-t-on peut-être, qu'une hypothèse. Soit. Mais cette hypothèse est, théoriquement et pratiquement, admise comme vraie tant qu'un fait ne surgit pas qui soit de nature à la contredire. Dans la vie pratique, de semblables hypothèses, qui sont la représentation rationnelle des choses et des événements, guident d'une façon à peu près constante notre action. Y renoncer, ce serait nous condamner à tâtonner dans la nuit. La conception de nos adversaires, si on voulait en généraliser l'application, serait purement et simplement la négation de toute science et de toute règle d'action. C'est une conception agnosticiste.

De cet agnosticisme, M. Aynard, à la Chambre, a fait la théorie. On venait justement de citer un fait précis, lumineux, décisif, qui établissait que l'impôt exerçait sur les valeurs une action déprimante; ce fait, c'est la différence de cours entre l'obligation du Nord français, imposée, et celle du Nord belge, exempte d'impôt — différence qui représente approximativement la capitalisation de l'impôt, par suite, la prouve. M. Aynard répondit en affirmant qu' « au fond ces comparaisons de valeurs ne

prouvent pas grand chose », que les différences dans le cours des valeurs sont chose sur laquelle il n'est pas possible de raisonner, qu'un immense mystère plane sur ce domaine. Pour appuyer ces affirmations auxquelles je renvoie et dont je résume ici l'esprit, il cita quelques faits, ou plutôt posa quelques questions, mais quelques questions ne comportant pas de réponse, pensait-il. Comment se fait-il que l'obligation française du Nord, frappée d'impôt, soit capitalisée maintenant — en 1896 — à 2,80 %, tandis que la rente, le premier crédit du monde, est encore capitalisée à 3%, quoi qu'elle soit nette d'impôt? Comment se fait-il que les obligations de la Compagnie d'Orléans 3% vaillent 480 fr., ce qui représente un revenu brut de 3,10 %, tandis que les obligations 2 ½ % de la même Compagnie sont cotées 443 fr., se capitalisent par conséquent à 2,60 % ?

Il ne sera pas inutile, pour réfuter la conception pyrrhonienne de M. Aynard, de montrer que ces faits ne sont pas aussi mystérieux qu'il le prétend. Ils s'expliquent même assez simplement.

M. Aynard s'en serait rendu compte en lisant le *Traité théorique et pratique d'Economie politique* de son coréligionnaire politique M. Paul Leroy-Beaulieu. Les faits dont il parle sont en effet du même ordre que ceux que M. Leroy-Beaulieu explique dans le passage suivant : « Quand la durée du prêt dépasse une période déterminée, par exemple 10, 15 ou 20 ans, l'in-

térêt peut, dans certaines circonstances, devenir moindre que pour les prêts de 5, 8 et 10 ans; c'est lorsqu'il paraît résulter de faits récents et de toutes les circonstances présentes, que le taux de l'intérrêt aura une tendance à fléchir. Alors on se précautionne contre la diminution probable de l'intérêt, lors du remboursement et du placement à nouveau, en recherchant les prêts qui sont conclus pour une très longue période, sans faculté pour l'emprunteur de les rembourser par anticipation ». Certaines compagnies de chemins de fer américaines ont émis des obligations qui ne sont pas remboursables soit avant cinquante ans, soit avant cent ans ou même davantage; ces titres, dans les moments, comme l'heure présente (1894), où les probabilités de l'avenir sont en faveur de la baisse du taux de l'intérêt, se trouvent plus recherchés, toutes autres circonstances restant égales, que les obligations ne devant avoir que dix, quinze ou vingt ans de durée. On fait un léger sacrifice sur le taux de l'intérêt présent pour éviter une grande baisse de l'intérêt dans l'avenir. C'est la même raison qui porte les gens prévoyants, dans la période où les chances paraissent être en faveur de la baisse du taux de l'intérêt dans l'avenir, à rechercher, parmi les fonds publics ou les obligations des sociétés diverses, toutes autres circonstances restant égales, les titres qui sont constitués en fonds portant un intérêt nominalement plus élevé et effectivement un peu plus considérable, mais

étant au pair ou au-dessous du pair, et par conséquent plus susceptible de remboursement prochain[1] ».

A ces observations, que l'on pourrait confirmer par d'autres faits très nombreux[2], il y a lieu d'ajouter celles-ci : D'abord, comme l'a, en 1896, fait observer M. Berteaux, des obligations émises à 443 fr. et remboursables, par voie de tirage, à 500 fr., comportent une prime de remboursement qui entre, au moins à quelque degré, en ligne de compte. En outre, M. Aynard compare le cours de la rente au cours de l'obligation du Nord; mais à ce moment le cours de la rente était déprimé par la discussion même de l'impôt sur la rente.

Mais la grande raison est celle qu'indique M. Leroy-Beaulieu. Le mouvement très fort de baisse du taux de l'intérêt qui se poursuivait à cette époque, faisait craindre pour les titres 3% — rente ou autres — des conversions prochaines, contre lesquelles les obligations 2 ½ % étaient évidemment assurées.

Depuis cette époque la situation s'est modifiée. Le mouvement de baisse du taux de l'intérêt s'est ralenti, puis a été interrompu, et par contre-coup les obligations 2 ½ % ont perdu en partie la faveur dont elles jouissaient. Celle

1) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité théorique et pratique d'Economie politique*, 2e édition, Paris, 1896, t. II, p. 122.

2) Paul Leroy-Beaulieu, *L'Art de placer et gérer sa fortune*, p. 130-134, et Karl Kimmich, *Die Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen*, p. 345.

de l'Orléans est tombée de 444 fr. 97 en 1896 à 413 fr. 06 en 1906, perdant 7,17 % de sa valeur, tandis que l'obligation 3 % de la même Compagnie tombait seulement de 478 fr. 44 en 1896 à 450 fr. 45 en 1906, ne perdant que 6,6 % de sa valeur. De même l'obligation 2 ½ % du Nord est tombée de 454 fr., cours moyen en 1896, à 420 fr. 71, cours moyen en 1906, perdant ainsi 7,55 % de sa valeur, tandis que l'obligation 3 % de la même Compagnie tombait seulement de 486 francs 12 à 465 fr. 18, ne perdant que 4,30 % de sa valeur.

Nous tenons bien l'explication du phénomène, puisque, le facteur que nous estimons être sa cause essentielle venant à varier, le phénomène varie de façon correspondante. Il y a bien entre eux la corrélation intime à laquelle se reconnaît le lien de cause à effet. Aussi bien, voici M. Leroy-Beaulieu qui écrit aujourd'hui: « Les obligations des grandes Compagnies 3 %, à notre sens, sont préférables *actuellement* aux titres 2 ½, étant donné que l'on n'entrevoit pas, d'ici à un temps fort éloigné, de possibilités de conversion [1]. » Nous avons ainsi la confirmation absolue, par les faits qui se sont produits depuis 1896, de l'explication — qui s'imposait déjà alors — des faits cités par M. Aynard comme échappant à toute loi.

Nous ne conclurons pas que tout ce qui se passe à la Bourse est limpide. Mais nous avons

1) Paul Leroy-Beaulieu, *L'Art de placer et gérer sa fortune,* Paris, 1906.

bien le droit de maintenir que les mouvements des valeurs, surtout lorsqu'on les envisage pendant une période suffisamment prolongée, ont une signification, et que dans ce domaine comme dans tous les autres, il y a des lois. Nous aurions le droit et le devoir de faire état, même à défaut d'un surcroît de preuve fourni par les faits, de la loi de capitalisation de l'impôt que le raisonnement nous a permis d'établir à priori. A plus forte raison ne nous est-il pas permis, afin de la nier, de considérer comme nuls et non avenus — sous prétexte que les faits n'ont pas dans ce domaine de signification — les faits d'expérience qui en sont l'éclatante confirmation.

IV - ÉCART ENTRE LES COURS DE VALEURS SIMILAIRES TAXÉES ET NON TAXÉES. LA CAPITALISATION DE L'IMPÔT PROUVÉE PAR L'EXPÉRIENCE.

1° Les obligations du Nord français et du Nord belge.

Voici donc, placés année par année, en face les uns des autres, les cours des obligations du *Nord français* et du *Nord belge* pendant la dernière période décennale:

Années	Nord français	Nord belge	Différence
	Obligaiions 3 0/0 anciennes	Obligations 3 0/0	
1897	493 04	504.34	11.30
1898	489 44	503.65	14.20
1899	475.01	495.10	20.19
1900	456.21	490.05	43.84
1901	461.72	498.71	36.99
1902	470.44	501.68	31.24
1903	466.35	499.75	33.40
1904	461.21	496.11	35.33
1905	471.26	498.85	27.59
1906	465.18	496.65	31.47 [1]

Que l'écart entre les deux séries de cours ne demeure pas absolument fixe, c'est ce qui ne doit pas nous surprendre; le fait que l'un des titres est assujetti à l'impôt et que l'autre en est exempt, place le premier sous la dépendance d'influences — toutes celles qui peuvent aboutir à une augmentation de l'impôt — auxquelles l'autre échappe. Mais il y a un écart important et qui tend à une certaine constance. Cet écart — entre deux titres à tous les autres égards rigoureusement identiques — ne peut avoir qu'une cause: l'impôt. Il est inexplicable autrement que par l'impôt. Il prouve l'action de l'impôt.

D'autres faits la prouvent également.

2° Valeurs italiennes.

Voici, cotée aux Bourses de Bâle, de Zurich et de Genève, une *Ville de Naples* 5 % et à

[1] Chambre syndicale des agents de change de la Bourse de Paris, *Annuaire des valeurs cotées à la Bourse de Paris,* Année 1907.

côté une *Ville de Rome* 3 3/4 %. La *Ville de Naples* va valoir sensiblement plus cher, 25 % plus cher? On pourrait le croire. Et pourtant, consultez la cote: la première vaut 100 francs et la seconde 98 fr. 50. Serait-ce donc que nous avons cru à tort que le cours d'un titre est la capitalisation de son revenu? Renseignez-vous. On vous dira que la *Ville de Rome* est exempte d'impôts, que les 3 fr. 75 sont un revenu net, tandis que la *Ville de Naples* paie 23,6 % d'impôt, c'est-à-dire que les 5 francs sont un revenu brut ramené par l'impôt à 3 fr. 80 [1]. Par l'impôt, tout s'explique. Le surcroît de valeur que devrait avoir la Ville de Naples est mangé par la capitalisation de l'impôt.

La capitalisation de l'impôt rend compte, et il est nécessaire pour rendre compte, du fait constaté.

A côté, voici une *Ville de Milan* 4 % qui se cote 100 fr. 50. C'est qu'elle est, comme la *Ville de Rome*, exempte d'impôt. Une chose pourrait nous arrêter: rapportant 4 francs et cotée 100 fr. 50, elle se capitalise approximativement à 4 %, tandis que les deux valeurs précédentes se capitalisent à 3,80 %. Pourquoi cette différence? C'est que les deux précédentes sont payables en francs, et la *Ville de Milan* en lires, et par suite au cours du change, — léger inconvénient, léger risque, qui se paie. Abstraction faite de ce risque, elle se capitaliserait, elle aussi, à 3,80 %.

[1] Edouard Chabloz, *Vade-Mecum des Bourses de Bâle, Zurich et Genève* 1907-1908,

Donc, seul le revenu net se capitalise dans le cours, et le cours qui répondrait naturellement et normalement à un revenu donné est réduit, par l'impôt, du montant même de la capitalisation de l'impôt.

3° *Obligations départementales et communales françaises.*

Mais point n'est besoin, pour établir expérimentalement cette loi, d'aller chercher des exemples au loin. Nous avons, en France, des obligations départementales et communales, dont les unes supportent les impôts et dont les autres en ont été déclarées exemptes, les départements ou les villes ayant pris à leur charge les impôts *actuels*. Quelle va être la conséquence de cette différence de régime?

En 1876, Gambetta, présentant à la Commission du budget un projet de loi dans lequel la rente était assujettie à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, disait: « Quand on voit... que l'impôt de 3 % n'a exercé aucune influence sur le cours des obligations des villes et des départements, on reconnaît combien sont exagérées, dans les termes et dans la pensée, toutes les objections que l'on fait contre le projet de loi [1]. »

Est-il vrai que l'impôt de 3 % établi en

[1] « Discours et Plaidoyers politiques de M. Gambetta, publiés par M. Joseph Reinach ». Paris, 1882, tome VI, p. 414.

1872 n'ait exercé aucune influence sur le cours des obligations des villes et des départements? Depuis cette époque, ces obligations ont haussé, c'est certain. Le 4 % 1865 de la Ville de Paris valait en 1871 449 fr. 04, il tombait, en 1872, après l'impôt, à 442 fr. 63, et en 1873, à 442 fr. 33, mais se relevait ensuite et atteignait 465 fr. 60 en 1874, 500 fr. 37 en 1876, 525 fr. 86 en 1880 et 556 fr. 50 en 1905. On pourrait citer des mouvements analogues pour tous les emprunts départementaux ou communaux.

Mais nous avons vu que de semblables mouvements ne prouvent rien.

Ce qui a un intérêt, une valeur démonstrative, c'est la façon dont se comportent des titres semblables, suivant qu'ils sont taxés ou non taxés. Or, on trouve dans le tableau ci-dessous, pour la dernière période décennale écoulée, les cours d'une obligation du département de la Dordogne, assujettie à l'impôt, et d'obligations du département de la Loire, de la ville de Chaumont et de la ville de Nîmes, nettes des impôts actuels.

Années	Obligations 3 % du département de la Dordogne (1887) (imposée) —	Obligat. 3 % du département de la Loire (1897) net des impôts actuels	Obligat. 3 % de la ville de Chaumont (1898) net des impôts actuels	Obligat. 3 % de la ville de Nîmes (1898) net des impôts actuels
1897	472.61			
1898	468.20	501.35	néant	498.27
1899	442.16	495.—	»	492.96
1900	434.—	486.66	490.—	473.03
1901	441.71	482.66	495.—	483.67
1902	448.22	486.66	néant	484.87
1903	439.18	483.91	»	486.32
1904	426.73	467.—	»	482.75
1905	434.07	468.15	»	488.73
1906	431.53	470.14	493.25	486.33[1]

Pour ne prendre que la dernière année, nous constatons que l'obligation de la Dordogne, imposée, vaut 38 fr. 61 de moins que l'obligation du département de la Loire, 61 fr. 72 de moins que l'obligation de la ville de Chaumont et 54 fr. 80 de moins que l'obligation de la ville de Nîmes.

Il existe entre les trois valeurs imposées des différences de cours ; notamment l'obligation du département de la Loire est sensiblement moins haut que les deux autres. Des différences dans le classement de ces valeurs de province en rendent compte en partie, et en partie aussi ce fait que « le Département de la Loire s'est réservé le droit de rembourser à toute époque après le 15 octobre 1902, tout ou partie de l'emprunt ». Nulle disposition sem-

[1] Annuaire des Valeurs cotées à la Bourse de Paris, année 1907.

blable — réservant le droit de conversion — dans les contrats d'emprunt de la ville de Chaumont ou de la ville de Nimes. Mais, ces différences une fois expliquées, le fait fondamental qui subsiste est l'écart énorme que l'on constate entre le cours de l'obligation de la Dordogne, imposée, et le cours des trois autres obligations, libres des impôts actuels. Une seule différence, autre que l'impôt, pourrait être signalée entre l'obligation de la Dordogne et les autres. Tandis que la période de remboursement prend fin, pour l'obligation de Chaumont, en 1828, pour celle de Nimes en 1933, et pour celle de la Loire en 1947, elle ne prend fin, pour l'obligation de la Dordogne, qu'en 1985. Mais, le département de la Dordogne ne s'étant pas réservé le droit de remboursement anticipé, il faudrait voir, dans la durée plus grande de la période d'amortissement, une raison de plus-value bien plutôt que de moins-value par rapport aux autres titres.

Et, par suite, une seule raison — mais une raison qui apparaît à la raison d'une lumineuse évidence — peut être donnée de la grande infériorité du cours de l'obligation non imposée par rapport au cours des obligations imposées, c'est l'impôt.

Ainsi est irréfutablement prouvée l'action de l'impôt.

CHAPITRE IV

ACTION PSYCHOLOGIQUE ET MORALE D'UN IMPOT SUR LA RENTE

I. Action psychologique. Ce que redouterait l'acquéreur du titre: 1° la complète assimilation aux autres valeurs mobilières; 2° les relèvements de taxes. — II. Action morale: atteinte portée à la confiance. III. Augmentation de la prime d'assurance. Apparition de la prime d'assurance contre le risque fiscal. — IV. Une visée consenvatrice: l'impôt sur la rente obstacle aux relèvements de taxes.

Donc, l'assujettissement de la rente à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières retranchera du cours des titres existant aujourd'hui un nombre de points correspondant approximativement à la capiatlisation de l'impôt, et il augmentera le taux de l'intérêt à payer aux titres futurs du montant même de l'impôt.

Mais cette mesure n'aura-t-elle que cette répercussion en quelque sorte mécanique.

I - ACTION PSYCHOLOGIQUE

Si, au moment où l'impôt sera établi, une disposition quelconque pouvait être prise, qui donnerait au porteur de rente l'absolue certitude qu'en aucun cas le taux n'en serait augmenté à

l'avenir, il en serait sans doute ainsi. Mais cela est impossible.

Et par suite, le porteur de rente redoutera pour l'avenir une aggravation de charges pesant sur son coupon. Il se dira que la mesure d'aujourd'hui aura un lendemain, et un surlendemain. Il se rappellera le proverbe qui dit: « Il n'y a que le premier pas qui coûte. » M. Delaunay-Belleville, alors président de la Chambre de Commerce de Paris, a dit le mot à la Commission extraparlementaire de l'impôt sur le revenu : « *Aujourd'hui, la rente est vierge*; si je puis m'expliquer ainsi; demain, si l'impôt est voté, elle ne le sera plus. Je n'ai pas besoin de vous dire la différence capitale qu'il y a entre une vierge et une non vierge. »[1]

Le porteur de rente, au moment où un impôt de 4 %, par exemple, sera mis sur son coupon, sera tout naturellement amené à redouter deux éventualités: l'assimilation complète de la rente aux autres valeurs mobilières, et le relèvement des taxes.

1o. *L'assimilation complète de la rente.*

L'assimilation complète — dès le moment où l'on est entré dans la voie de l'assimilation — est réclamée par la logique. Si la justice fiscale exige l'assujettissement de la rente à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, parce qu'un même traitement s'impose pour toutes les valeurs, elle

[1] *Proèes-verbaux de la Commission Extraparlementaire de l'impôt sur les revenus,* II, p. 669.

ne commande pas de façon moins impérieuse son assujettissement aux autres taxes qui frappent les valeurs mobilières, droit de timbre et droit de transmission.

Certains des plus marquants parmi les partisans de l'impôt sur la rente l'entendent bien ainsi. « L'Etat ne doit jamais frapper d'un droit spécial ses titres de rentes, écrit M. Leroy-Beaulieu, mais ceux-ci doivent être soumis à tous les impôts généraux existant dans le pays, ou, suivant une formule plus exacte, les titres de rentes sur l'Etat, appartenant aux nationaux, doivent subir le sort fiscal de toutes les valeurs mobilières du pays. Par conséquent, s'il y a dans le pays des droits de mutation par décès, ils doivent les payer; *de même pour les droits de transmission*, de même pour les impôts généraux sur le revenu ou sur le capital[1].» — « Messieurs, déclare à la Commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus, M. Coste, rapporteur de cette Commission, il faudrait dissiper toute équivoque. L'impôt sur la rente sera-t-il une taxation spéciale à cette valeur, ou sera-ce, au point de vue de l'impôt, l'assimiqlation complète de la rente aux autres?

« Il faut dire les choses comme elles sont... C'est, suivant moi, une assimilation complète qu'il faut envisager; *il n'y a pas de demi-privilège à établir à nouveau*. Il ne s'agit pas d'effacer le

[1] Paul Leroy-Beaulieu, *Traité du Finances*, 6e Es., 1899, t. II, p. 542-543.

privilège de la rente en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, et d'établir en sa faveur un nouveau privilège en ce qui concerne les droits de transmission. Il y aurait là une équivoque, une sorte de demi-promesse sur laquelle il faudrait encore revenir. *Ou le statu quo, ou l'assimilation, il n'y a pas à sortir de là.* »[1]

M. Fernand Faure, dont l'autorité est sans cesse invoquée par les partisans de l'impôt sur rente, déclare de même, à la même Commission : « Je me prononce énergiquement pour l'application à la rente *de tous les impôts frappant les autres valeurs mobilières*[2] . » « L'assimilation de la rente à toutes les autres valeurs mobilières, au point de vue du droit de transmission, est commandée rigoureusement par les différentes raisons qui nous ont portés à appliquer à la rente l'impôt de 4 % sur le revenu[3]. » et dans son article de la *Revue Politique et Parlementaire*, il pose le dilemme que la logique pose : « Nous ne comprendrions pas que l'on se contentât d'assimiler, pour partie, la rente aux autres valeurs mobilières, que l'on se bornât, par exemple, à lui étendre l'impôt direct sur le revenu. *Si elle est juste, l'immunité fiscale de la rente doit être entière. Si elle ne l'est pas elle doit disparaître tout à fait.*[4] »

[1] *Procès-verbaux*, t. II, p. 679. Voir d'autres déclarations semblables de M. Coste, pp. 988 et 989.
[2] Ibid., p. 683. Cf. aussi p. 948.
[3] Ibid., p. 1006.
[4] L'« Impôt sur la Rente », article paru dans la « Revue Politique et Parlementaire » de juillet 1895, p. 21.

Sans doute, le projet Cochery n'assujettissait pas la rente au droit de transmission, et le projet Caillaux l'en exempte également. « *Volontairement*, lisons-nous dans l'Exposé des Motifs, pour conserver aux rentes françaises un marché large et libre, nous maintenons l'exonération du droit de timbre, de transfert et de transmission dont elles ont bénéficié jusqu'ici, si bien que, tandis que les valeurs françaises payeront 6 % ou 11 % d'impôt, suivant qu'elles sont nominatives ou au porteur, les propriétaires de fonds d'Etat ne seront taxés qu'au taux de 4 %. »

Mais les porteurs, souscripteurs ou acquéreurs de rente se demanderont si la volonté du législateur ne se modifiera pas, par la force même de la logique, secondée par les besoins.

Par delà l'impôt actuel, ils escompteront partiellement, dans la mesure de leurs craintes, les impôts futurs liés à l'assimilation complète. Ces impôts représentent, M. Caillaux vient de nous le dire, 2 à 7 %.

2°. *Les relèvements de taxes.*

Ils escompteront en outre, à quelque degré, les éventualités de relèvements de taxes. L'impôt sur les valeurs mobilières était au début de 3 %. Il a été relevé à 4. Le projet Cochery le portait à 4 1/2. N'atteindra-t-on pas ce niveau? Ne le dépassera-t-on pas? Le revenu de la rente diminuera à proportion.

[1] *Projet Caillaux*, p. 22.

A cela, M. Aynard objecte: « De quel impôt ne peut-on pas parler de la même manière [1] ? » Mais la réponse a été faite, lapidaire, par M. Vuarnier, directeur du Contrôle des administrations financières, à la Commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus: « Je ne connais qu'un impôt dont on puisse dire: Il ne sera pas augmenté, c'est *celui qui n'existe pas encore!* » Aujourd'hui, la rente est à l'abri de ce *risque*. L'impôt établi demain le portera en lui.

II - ACTION MORALE

Mais, dans le cas dont il s'agit, les craintes suscitées par l'application de l'impôt se compliqueront d'un autre sentiment. C'est une opinion très répandue que l'Etat s'est engagé à ne pas imposer la rente. Dans quelle mesure cette opinion est-elle fondée? C'est ce que nous étudierons dans la seconde partie de ce travail. Mais elle existe, et il est certain que si l'Etat n'a pas fait tout ce qui dépendait de lui pour le faire naître, il n'a du moins pas fait le nécessaire pour le détruire. Le public aura donc le sentiment d'un certain manquement à la parole donnée. La confiance dans la signature de l'Etat sera diminuée.

[1] Séance de la Chambre du 3 juillet 1896, *Officiel* du 4, p. 1175.

III - AUGMENTATION DE LA PRIME D'ASSURANCE
APPARITION DE LA PRIME D'ASSURANCE CONTRE LE RISQUE FISCAL

Nous savons que sur le taux de l'intérêt pur peuvent se greffer, pour un emprunteur donné, divers éléments.

L'Etat, en déclarant ses titres aptes à tous les placements, a dégagé l'intérêt qu'il paie des éléments additionnels appelés à compenser la limitation du marché; en leur réservant le monopole de certains placements, le monopole d'une partie du marché, il leur a même conféré un avantage extraordinaire qui fait tomber l'intérêt au-dessous du niveau qu'il occuperait normalement. Il y a de ce fait une tendance de l'intérêt de l'Etat à tomber au-dessous du taux de l'intérêt pur.

D'autre part, dans les temps normaux, la prime d'assurance payée par l'Etat est faible et tend vers zéro.

Un siècle de respect scrupuleux — superstitieux, si l'on veut — des engagements pris par lui a attaché à sa signature un renom de sûreté et et de loyauté indiscutables. On n'entrevoit pas d'autres risques que ceux qui proviendraient de la fatalité d'événements extraordinaires. Et pour cette raison, la prime d'assurance de la rente tend dans les temps normaux vers zéro.

Mais l'assujettissement des arrérages de la rente — non touchés jusqu'ici et considérés couramment comme intangibles — à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, modifierait la

situation. C'est quelque chose d'absolu qui tomberait dans le domaine de la relativité. La confiance ne serait plus illimitée. Et les risques imaginés devraient être couverts par une prime d'assurance ou par un relèvement de la prime d'assurance en rapport avec ces risques.

D'autre part, les aléas d'impôts nouveaux devraient être couverts, eux aussi, par une augmentation correspondante de la prime d'assurance, par cette portion de la prime d'assurance qu'on pourrait appeler *la prime d'assurance contre le risque fiscal.*

Et ainsi l'impôt réel payé par l'Etat se trouverait accru d'éléments nouveaux. L'Etat paierait l'argent plus cher. Non seulement, lorsqu'il emprunterait, il devrait laisser aux mains des prêteurs le capital correspondant à l'impôt et verser lui-même annuellement, dans l'intérêt payé, la somme qu'il reprendrait par l'impôt, mais encore, par delà cette somme, il devrait payer un surplus : une prime d'assurance.

C'est ce que, jusqu'ici, il a voulu éviter, préoccupé de réduire au minimum les charges de ses emprunts. « *Le prêteur calcule toutes les chances et compense toutes les retenues qu'il aurait à craindre par le taux de l'intérêt qu'il exige.*[1] » Qui parle ainsi ? Barnave, sous la Constituante. On avait proposé l'application d'un impôt direct sur les arrérages de la rente. Il le repousse, entre autres raisons, pour celle-là. Et la Constituante vote l'ordre du jour qu'il propose.

[1] Séance du 4 décembre 1790, *Moniteur Universel* du 5, p. 1790.

En 1873 — on était au lendemain de deux grands emprunts qui avaient produit cinq milliards — un député, M. Raudot, demanda l'application à la rente du droit de transmission à titre onéreux. La proposition aboutissait à une retenue sur les titres aux porteurs. M. Magne, ministre des finances, déclara qu'elle était contraire au contrat qui liait l'Etat pour les rentes actuellement émises. Puis il envisagea l'éventualité d'une clause qui autoriserait l'application d'un semblable impôt aux rentes à émettre à l'avenir. Il l'écarta pour la raison indiquée par Barnave, qu'il développa très longuement, et conclut : « L'Etat, en frappant ainsi la rente, serait comme un industriel qui, d'avance, déprécierait sa marchandise. »[1]

L'Etat a eu jusqu'ici le souci d'élever le plus haut possible le prix de sa marchandise en en augmentant les mérites, en lui conférant le maximum d'avantages possibles. Les titres concurrents présentaient tous ce défaut d'être imposables à merci. L'Etat, en vertu de sa souveraineté, pouvait à chaque instant les astreindre à une contribution. Celui qui les achetait courait un risque, — le risque de payer des impôts inexistants au moment de l'achat. De ce risque comme de tout autre, il se couvrait par la prime d'assurance, que versait entre ses mains, sous forme d'intérêt supplémentaire, celui à qui il prêtait son argent.

[1] Assemblée Nationale, Séance du 29 décembre 1873. *Officiel* du 30.

Or, parmi les avantages que l'Etat pouvait conférer à ses titres, l'un consistait à les mettre à l'abri du risque fiscal: il lui suffisait pour cela de décréter — d'inscrire dans le contrat d'emprunt — une clause spéciale. Telle est l'origine de la disposition relative à l'exemption de toute retenue présente et future.

Par cette disposition, il libérait le titre de toute retenue, mais il se libérait du même coup lui-même de la prime d'assurance contre le risque de la retenue. Incorporant au titre, en vertu de son pouvoir souverain, cet attribut d'immunité fiscale, il accroissait sa valeur, il améliorait sa qualité, il augmentait son prix, — il relevait son propre crédit. Il portait son crédit au plus haut point auquel il pût atteindre. Il ramenait au minimum possible les charges de ses emprunts, dans le présent et dans l'avenir. Car en conférant et en maintenant à ses titres leur qualité éminente, en leur conférant le maximum possible de force d'attraction, de *desirabilité*, il frayait la voie à de futures conversions.

La confusion en la personne de l'Etat de l'emprunteur et du souverain qui légifère et fait l'impôt constituerait l'Etat emprunteur en état d'infériorité vis-à-vis des autres emprunteurs, s'il faisait usage — c'est-à-dire s'il abusait — de sa qualité de législateur pour réduire arbitrairement le capital et les intérêts de sa dette: car il ne trouverait plus à emprunter, on ne trouverait plus à emprunter qu'à des taux

usuraires. — C'est ce qui eut lieu en France à diverses reprises sous l'Ancien Régime. C'est ce que font encore certains pays.

Elle laisserait l'Etat sur un pied d'égalité complète vis-à-vis des autres emprunteurs, s'il se faisait une règle stricte de traiter fiscalement ses propres titres exactement comme toutes les autres valeurs. — C'est ce que demandent des économistes comme M. Coste et M. Fernand Faure.

Elle peut enfin conférer une supériorité à l'Etat s'il sait user de ses pouvoirs de législateur pour conférer à ses emprunts des immunités propres à réduire le taux de l'intérêt payé au minimum. L'Etat a eu d'excellentes raisons dans le passé de ne pas faire fi de cette supériorité. Il en a aujourd'hui de meilleurs encore, en présence des devoirs sociaux qui lui incombent.

IV - L'IMPOT SUR LA RENTE OBSTACLE AUX RELÈVEMENT DE TAXES

On dit, pour limiter la portée de l'argument tiré de la crainte du relèvement des taxes : L'Etat se gardera bien de surcharger d'impôt sa rente ; le souci de son crédit et la crainte de mécontenter les très nombreux petits porteurs de rente le retiendront.

Cette observation contient une grande part de vérité ; mais elle porte plus loin que le but. Et dans la mesure où elle limite, en effet, la portée de l'argument combattu, elle fait place à un autre argument, celui-ci : l'Etat, en établissant l'impôt sur la rente, va paralyser son action fiscale. Une même taxe frappant sa rente et tous

les autres capitaux, il ne pourra plus augmenter leurs charges sans se charger lui-même, sans charger son propre crédit; il ne pourra plus faire un geste pour les atteindre sans mobiliser contre la mesure projetée l'armée de ses rentiers.

Les partisans de l'impôt ne l'ignorent pas. C'est d'abord M. Coste qui déclare, à la Commission Etxraparlementaire de l'impôt sur les revenus — il vient de réclamer l'assimilation complète —: « Dès qu'il y a identification de tous les contribuables, il en résulte par là même une garantie morale considérable donnée au rentier; il sait désormais qu'il doit être traité comme le porteur de valeurs mobilières, mais que le porteur de valeurs mobilières, pas plus que lui, ne pourra être plus imposé que le propriétaire de terres ou de maisons; il se forme alors une grande union solidaire, un véritable syndicat entre toutes les catégories de contribuables, entre les propriétaires urbains, les propriétaires ruraux, les capitalistes, les rentiers, les industriels, les commerçants, les cultivateurs, les fonctionnaires et employés, les travailleurs et pensionnés, etc. Tous sont traités sur le même pied et ne peuvent pas être imposés les uns plus que les autres.

« M. Paul Degouy. — La fraternité dans la loi.

« M. Coste. — ... dans l'impôt, comme vous dites un peu ironiquement.

« M. Paul Degouy. — Pas trop.

« M. Coste. — ... c'est la vraie garantie de l'impôt sur les revenus....

« M. Neymarck. — L'Union syndicale des imposés.

« M. Coste. — C'est ce que je disais; on ne peut pas surcharger les uns sans surcharger les autres, et on se heurte fatalement à une résistance invincible. Pourquoi est-ce qu'on a pu surtaxer les valeurs mobilières? Parce que c'était une mesure populaire auprès des propriétaires qui disaient: Les valeurs mobilières ne sont pas assez imposées, frappez-les! Alors on a surchargé une fraction des contribuables et les autres ont applaudi. Si, au contraire, tout le monde eût été solidarisé, si les uns n'eussent pu être frappés sans les autres, il y aurait eu une résistance générale telle que le législateur eût été obligé de reculer[1]. »

C'est là un côté de la question. Voici l'autre. Ici, ce n'est plus un économiste qui parle, c'est un banquier, dont M. Rouvier a recueilli les confidences. Ce banquier lui a expliqué pourquoi il était partisan de l'impôt sur la rente. Sa raison est très simple: « Quand vous aurez mis un impôt sur la rente, lui a-t-il dit, et que vous lui aurez appliqué toutes les taxes qui frappent les valeurs mobilières, nous jouirons par là même d'une grande sécurité, car les ministres des finances et le législateur y regarderont à deux fois avant d'augmenter la taxe sur les valeurs mobi-

[1] *Commission Extraparlementaire de l'impôt sur les revenus, Procès-verbaux,* Paris, 1895, t. II, p. 989-990.

lières. Et nous ne vivrons plus dans cette perpétuelle inquiétude que dans un moment d'improvisation, la Chambre porte cette taxe de 4 ½ à 5 %. » Livrant cette réflexion à la Chambre, au cours du débat de 1896, M. Rouvier, bien qu'hostile à l'impôt sur la rente, ajoute: « Le financier qui s'est exprimé ainsi est certes un homme bien avisé: il y avait quelque chose de sensé dans sa préoccupation...[1] » Et M. Aynard — qui lui-même est banquier — confirme: « Il est certain que l'homme politique qui s'entretenait avec M. Rouvier, et dont notre collègue a raconté la conversation dans son discours, se montrait très avisé en disant que si certains banquiers se prononçaient en faveur de l'impôt sur la rente, c'était avec l'espoir que cet impôt aurait pour résultat de modérer la taxe des valeurs mobilières... Je suis, en effet, convaincu que dans les Chambres françaises, par suite de la tradition séculaire de protection et d'immunité de la rente qui existe, l'impôt qu'on aura toujours le plus de peine à augmenter sera l'impôt sur la rente. »[1]

Enfin, les deux ordres de considérations ont été invoqués en faveur de l'impôt sur la rente, par M. Leroy-Beaulieu: « L'assimilation des rentes ntionales aux valeurs mobilières ordinaires, dit-il, aurait aussi ce bon effet d'augmenter la force de résistance des porteurs de ces valeurs en ce qui concerne les augmentations du taux de

[1] Chambre des Députés, 2 juillet 1896. *Officiel* du 3, p. 1166.

l'impôt, et d'intéresser l'Etat lui-même à la modération, de crainte de jeter du discrédit sur ses propres fonds. A l'heure actuelle, les porteurs de valeurs mobilières sont livrés, avec peu de moyens de se défendre, aux atteintes répétées du fisc. Après les avoir grevés à raison de 3 % du revenu, l'Etat a élevé le taux à 4 % et rien n'indique où il s'arrêtera dans cette voie; de même pour le droit de transmission, qu'il est sans cesse question d'accroître. Dispersés, les porteurs de valeurs mobilières sont une sorte de bétail qui est abandonné au fisc et n'a rien à attendre de ses sentiments de commisération, son intérêt direct à le ménager n'apparaissant pas toujours manifestement. Tout autre serait leur situation si leur nombre était accru de celui des rentiers, et si l'Etat voyait clairement, ce qu'il ne pourrait s'empêcher de faire, que de trop fortes taxes et de fréquentes surtaxes sur cet ensemble de valeurs, comprenant ses propres titres, rejailliraient sur lui en discrédit; il serait amené alors à des ménagements qu'il n'a pas aujourd'hui pour les porteurs de valeurs mobilières, tout aussi intéressants et utiles à l'Etat que les rentiers. »[1]

La tactique est habile: il s'agit à la fois d'affaiblir les coups que l'Etat pourrait être tenté de porter aux valeurs mobilières, en solidarisant avec elles sa rente et son crédit, et d'autre part d'associer aux porteurs de valeurs mobilières,

[1] Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 6e édition, Paris, 1899, t. II, pp. 561-562.

pour repousser ces coups, l'armée entière des rentiers de l'Etat, grands et petits. L'Etat serait-il tenté de frapper les valeurs mobilières? Il verrait se lever contre son projet, à côté des autres porteurs de titres, ses rentiers. Il verrait se dresser entre les autres titres et lui sa propre rente, son propre crédit, qu'il devrait atteindre d'abord, pour les atteindre. Il se serait laissé prendre des otages, que l'adversaire placerait, dans la bataille, au premier rang, pour l'empêcher de tirer.

Les élus de la démocratie sont-ils disposés à fournir au capital du renfort et à lui livrer des otages ?

CHAPITRE V

LES CONVERSIONS

I. Le droit de conversion. Dette perpétuelle et dette amortissable. — II. Le mécanisme de la conversion. — III. Les conversions passées. Leurs résultats. — Perspectives d'avenu.

Les partisans de l'impôt sur la rente se placent d'ordinaire dans cette hypothèse que les grands emprunts de l'Etat sont terminés, que par suite, si l'impôt aggrave son crédit, il n'en éprouvera pas de dommage. De la mesure projetée — du fait des circonstances — il ne recueillera que les profits.

Plaçons-nous donc, pour commencer, dans cette hypothèse, évidemment la plus avantageuse à nos adversaires.

Même dans cette hypothèse, la diminution du crédit public serait-elle sans inconvénient?

Le prétendre, ce serait oublier un ordre d'opérations d'une importance capitale pour les finances publiques: les *conversions*.

LE DROIT DE CONVERSION. — DETTE PERPÉTUELLE ET DETTE AMORTISSABLE

Si son crédit s'améliore, l'Etat peut, par des conversions, réduire le poids de sa dette.

Il y a, toutefois, une difficulté. En France,

à l'heure actuelle, seule la dette perpétuelle est convertible. La dette amortissable ne l'est pas.[1]

Mais d'abord, comparé à la dette perpétuelle, le montant de la dette amortissable n'est pas considérable: 3 milliards 662 millions en capital et 110 millions en intérêts, contre 22 milliards 188 millions et 665 millions.

En second lieu, la dette amortissable va diminuant sans cesse. Elle sera éteinte en 1953.

En troisième lieu, le classement de la rente amortissable est tel que dans l'hypothèse de l'imposition le rendement prévu est peu considérable, et dans l'hypothèse de la non-imposition, les inconvénients de l'inconvertibilité sont fortement atténués. Près des deux tiers de la rente amortissable sont en effet possédés par des établissements publics. Or, si l'on établit l'l'impôt, ils en sont dispensés. Et si on ne l'établit pas et que par la suite la rente amortissable atteigne un niveau où, en cas de non-inconvertibilité, elle eût été convertie, la perte que fera l'Etat du fait de la non-conversion sera compensée, dans toute la mesure où la rente amortissable sera aux mains des établissements publics, par les bénéfices correspondants de ces établissements.

Le tableau ci-dessous, extrait du rapport de M. René Renoult, indique, pour le 3 % perpétuel et pour le 3 % amortissable, le chif-

[1] Ducrocq, *Cours de Droit Administratif*, Paris, 1905, t. V, p. 172.

fre, en arrérages, des rentes imposables et des rentes non imposables. Ces dernières sont celles qui appartiennent aux établissements publics.

	Montant des rentes non imposables		Montant des rentes imposables		Total
	Fr.	C.	Fr.	C.	Francs
3 % perpétuel	120.511.516	372	545.130.356	655	665.650.873
3 % amortissable	71.020.500	—	38.856.845	—	109.873.345
Total des rentes imposables			583.991.201	655	

39 millions seulement de rentes amortissables — 35,73 % du total — se trouvent aux mains de particuliers.

Ainsi décroît l'importance de la question. Et il dépendrait de l'Etat de la réduire à néant ou presque à néant : il suffirait qu'il invitât les institutions publiques à absorber aussi complètement que possible la rente amortissable. Elle est sur le marché, depuis longtemps, au même cours que la rente perpétuelle. Il leur serait donc aisé d'arbitrer contre de l'amortissable une partie de leurs 120 millions de 3 % perpétuel. Non point en un instant, mais dans un délai assez rapide la chose sera faite, lorsqu'on le voudra. Alors, le problème qui nous arrête sera résolu.

Mais cette solution n'est pas la seule possible. Le contrat constitutif de la rente amortissable peut, avec l'assentiment des porteurs, être modifé. L'Etat pourrait ainsi, en choisissant bien son

[1] *Rapport sur l'établissement d'un impôt général sur le revenu,* 1907, t. I, p. 78.

heure, en faire disparaître la clause d'inconvertibilité[1]. Il vaut mieux toutefois ne pas compter sur le succès de cette solution. Les porteurs de titres ne manquent pas, en effet, d'excellents conseillers, qui les incitent à la résistance. M. Leroy-Beaulieu, dans son livre sur *L'Art de placer et gérer sa fortune*, écrit : « Il a bien été question, — et ce projet pourra revenir sur l'eau, — d'une conversion facultative, — la seule qui fût légale, — de la Rente 3 % amortissable en rente 3 % perpétuelle ; mais le porteur de titres est toujours libre de repousser une conversion facultative et de garder ses titres tels quels. Dans le passé, il s'est presque toujours trouvé bien de ce refus. Il ne devrait pas hésiter à refuser cette conversion, si elle lui était jamais proposée. »[2]

C'est donc à l'absorption méthodique de la rente amortissable par les établissements publics qu'il faut tendre.

LE MÉCANISME DE LA CONVERSION

Pour nous représenter exactement le mécanisme de la conversion, plaçons-nous d'abord dans l'hypothèse d'une dette inconvertible, — d'une dette 5 %, par exemple.

Le crédit de l'Etat emprunteur, au moment de l'emprunt, est à 5 %, — niveau déterminé par le taux normal de l'intérêt pur, 4 %, et par le taux de la prime d'assurance à laquelle l'oblige sa situation personnelle, 1 %.

Le crédit de l'Etat étant à 5 %, il émettra

[1] Ducrocq, ouvrage cité, p. 172.
[2] Page 112.

les titres rapportant 5 fr. de rente au prix de 100 francs. Ce sera leur prix courant de négociation.

Un quart de siècle passe. Le taux normal de l'intérêt est tombé à 3 ½ %, et le taux de la prime d'assurance qu'aurait à payer l'Etat en cas d'emprunt est tombé, grâce à l'amélioration de sa situation propre, à ½ %. Son crédit est donc maintenant à 4 %.

Mais le titre émis il y a vingt-cinq ans rapporte 5 francs, et non 4 fr. S'il rapportait 4 fr., il vaudrait 100 francs. Rapportant 5 fr., il vaudra 125 fr.

Un quart de siècle passe encore. Le taux normal de l'intérêt est maintenant de 3 % et l'Etat, sa situation étant devenue excellente, n'a plus, quand il emprunte, de prime d'assurance à payer. Son crédit est donc à 3 %. Capitalisé à ce taux, le vieux titre qu'il a émis il y a cinquante ans, et qui rapporte toujours 5 %, vaut 166 fr. 66.

Que dans vingt-cinq ans, ou avant, le crédit de l'Etat soit à 2½ %, et il vaudra 200 francs.

Ainsi, le prix du titre montera dans la mesure où baissera le taux de l'intérêt qu'aurait à payer l'Etat en cas d'emprunt, — indéfiniment.

Telle est la situation au cas où le titre est inconvertible.

Posons sa convertibilité, et tout change.

L'Etat emprunte à 5 % et émet à 100 fr. un titre qui rapporte 5 fr. Le cours de ce titre vient-il à monter, à valoir 105, 110, 115, 125 fr.?

C'est donc que le crédit de l'Etat n'est plus à 5 %, mais à 4,76, à 4,54, à 4,34, à 4 %. Que va faire %l'Etat? Il convertira sa dette. Il peut — le cours du titre le prouve — emprunter à 4 %. Il peut peut donc remplacer sa dette 5 % par une dette 4 %. Il n'a qu'à emprunter — par exemple 100 millions — à 4 % et à rembourser avec ces 100 millions, qui lui coûteront 4 millions d'intérêts annuels, les 100 millions de l'ancienne dette qui lui coûtaient annuellement 5 millions. Il effectuera ainsi un emprunt et un remboursement. Ou bien, il pourra simplifier l'opération, et annoncer qu'à partir de telle date, les inscriptions de l'ancien emprunt pour lesquelles il n'aura pas été fait de demande de remboursement ne rapporteront plus que 4 %, au lieu de 5 %. C'est la conversion.

Le nouveau titre, qui porte intérêt à 4 %, viendra-t-il à monter à son tour, à valoir par exemple 105, 106, 110 fr.? C'est signe encore que le taux de l'intérêt payé est supérieur au taux correspondant au crédit actuel de l'Etat. Et une nouvelle conversion sera devenue possible. Une nouvelle conversion aura lieu. Le titre sera ramené, par exemple, au taux de 3 ½ %.

Notons que pour que la conversion d'un titre 4 % en un titre 3 ½ % soit possible, il n'est pas nécessaire que le cours du premier ait atteint le niveau où il se capitaliserait à 3 ½ %, — le niveau de 114 fr. 28. En effet, dès le moment que pour un titre le droit de conversion existe, et que l'Etat a manifesté son intention d'en faire

usage — par exemple, par des conversions antérieures — les porteurs de titres, lorsqu'ils voient le cours monter, s'attendent à la conversion. Or, la conversion mange d'un coup la plus-value que le titre a pu recevoir peu à peu. La prévision de la conversion entrave donc la hausse des cours, et ceux-ci n'atteignent pas au point qui correspondrait mathématiquement au crédit actuel de l'Etat. Entre ce point maximum et le point minimum — qui est le pair, auquel le titre sera ramené par la conversion — le cours du ttire oscille, travaillé par deux forces contraires, le crédit de l'Etat, qui tend à le faire monter, et la crainte de la conversion, qui tend à le faire baisser. Le crédit réel de l'Etat n'est donc indiqué qu'en partie par le cours du titre. Il est supérieur à ce qu'indique ce cours.

Le langage de la cote doit donc être interprété. Mais pour quiconque a un certain exercice, il est clair. Et ainsi, il est possible de ramener successivement, par des conversions, l'intérêt payé par l'Etat au niveau correspondant à peu près exactement à son crédit. Les plus-values qui se forment à mesure que l'intérêt payé dépasse l'intérêt nécessaire — c'est-à-dire celui qui correspond au crédit réel de l'Etat — sont annihilées au fur et à mesure que des conversions ramènent l'intérêt payé au niveau de l'intérêt nécessaire.

Ainsi, le droit de conversion enlève au prêteur et assure à l'Etat emprunteur le bénéfice de toute amélioration — due à des causes générales ou à

des causes personnelles — du crédit de ce dernier. Le cours du titre dépasse-t-il sensiblement le niveau qui correspond à l'intérêt nécessaire, une sorte de débordement se produit et les plus-values s'échappent, ou, plus exactement, le cours est ramené du dedans au niveau normal, au pair, par l'ouverture quasi-automatique de cette bouche d'écoulement : la conversion.

LES CONVERSIONS PASSÉES. — LEURS RÉSULTATS. — PERSPECTIVES D'AVENIR

La dette publique n'est donc pas un poids fixe, si l'on fait même abstraction de tout amortissement. C'est par ses arrérages, bien plus que par son capital, que la dette pèse. Or, par la conversion, les arrérages peuvent être allégés.

Dans quelle mesure? — Dans la mesure indiquée par le concours de ces deux facteurs : le taux normal de l'intérêt et la confiance inspirée par l'Etat.

L'Etat n'a que fort peu d'action sur les conditions dont dépend le taux de l'intérêt; mais il peut beaucoup pour rendre à peu près absolue la confiance qu'il inspire, et réduire ainsi au minimum ou à zéro la prime d'assurance ordinairement greffée sur l'intérêt proprement dit. Il doit pour cela écarter systématiquement tout ce qui pourrait avoir l'apparence d'un manquement quelconque à la parole donnée et accorder à ses emprunts la garantie que l'intérêt stipulé sera toujours intégralement payé. Alors, il peut

tirer, en vertu de conversions, le bénéfice intégral de la baisse générale du taux de l'intérêt ménagée par les circonstances, et réduire ainsi au minimum possible la charge de sa dette.

Sous la Révolution, au temps de la Constituante, cette préoccupation a joué un grand rôle dans les débats qui ont eu lieu sur la question de savoir si l'on assujettirait la rente à un impôt direct. Les orateurs adversaires de la proposition insistèrent sur ce fait que la mesure préconisée nuirait au crédit public et empêcherait la conversion de la dette. Rœderer, rapporteur du Comité d'imposition, disait : « Le moment approche où la constitution affermie, la paix rétablie, et la force publique organisée peuvent ramener le crédit. Alors vous pourrez, par des transactions libres, réduire les intérêts de vos emprunts.[1] » De même, Fréteau : « La seule manière de faire tomber un intérêt désastreux, c'est d'être fidèle à nos engagements ; les pères de famille, les bons citoyens traiteront avec nous à un intérêt modéré ; ils nous prêteront à quatre pour cent en rentes perpétuelles, à huit pour cent en viager, pour faire cesser ces intérêts onéreux. (On applaudit.)[2] » Mirabeau, de son côté, s'étonne et s'indigne qu'on propose d'imposer la rente, surtout « dans un moment où le crédit renaît, où l'argent baisse, où la plus simple industrie d'un

[1] Séance du 3 décembre 1790. *Moniteur Universel* du 4, p. 1397.

[2] Ibid., p. 1398.

ministre des finances peut décharger la nation des intérêts onéreux qu'elle paie. »[1]

Depuis, à diverses reprises, le gouvernement s'est montré en France inconcevablement timide dans l'exercice du droit de conversion. Mais les choses ont changé et aujourd'hui la pratique du droit de conversion est pleinement entrée dans les mœurs gouvernementales, de même qu'elle est comprise par les porteurs de rente.

Les conversions réalisées jusqu'à ce jour ont allégé la charge du budget d'environ 160 millions, somme qui se répartit ainsi :

Conversion de	1825	Econom. ann	réalisée	6.230.157 fr.
»	1852	»	»	17.566.301 »
»	1883	»	»	34.018.231 »
»	1894	»	»	67.884.351 »
»	1902	»	»	33.939.693 »
		Total		159 638 8[illegible]3 fr

Par ces diverses conversions, la dette a été ramenée au type 3 %. Il s'agirait maintenant de franchir une nouvelle étape et d'arriver au 2 ¾ pour cent, en attendant d'atteindre au 2½. Par la conversion de la dette perpétuelle actuelle en 2 ¾ %, l'Etat réaliserait une économie annuelle de 56 millions ; par la conversion en 2 ½ %, une économie annuelle de 112 millions. En joignant à ces chiffres ceux qui correspondraient à la conversion de la dette amortissable, on arriverait à 65 et 130 millions d'économie annuelle.

1 Ibid., p. 1398.

En détachant de ces sommes celles qui correspondent aux rentes possédées par des établissements publics — 191 millions en arrérages — il resterait une économie nette annuelle de 49 millions, le jour où la dette serait ramenée au type 2 3/4 %, et de 98 millions le jour où elle serait ramenée au type 2 1/2 %.

Le but auquel il faut tendre, c'est la réalisation de ces deux conversions. Or, elle est juridiquement possible à partir de 1911, la période pendant laquelle l'Etat s'est interdit de pratiquer une nouvelle conversion prenant fin à cette date.

On objectera que la situation économique de ces dernières années paraît marquer un arrêt dans la baisse du taux de l'intérêt. une sorte de retour agressif de la hausse.

Sans doute, nous venons de traverser quelques années de renchérissement de l'argent. Mais ce serait une politique à bien courte vue que celle qui se laisserait hypnotiser par ce phénomène récent. Il est la conséquence de la poussée industrielle de ces dernières années. Sollicité par les entreprises industrielles et commerciales en plein essor, objet d'une demande exceptionnellement intense, l'argent est devenu plus cher. Et les fonds d'Etat, tout naturellement, ont baissé. Ce n'est pas là un fait spécial à la France, c'est un fait général. Mais c'est un fait momentané, lié à une phase du cycle industriel. Il ne survivra pas à cette phase. Avec le ralentissement des affaires, la baisse de l'intérêt reprendra, et les fonds publics se relèveront; ils se relèveront

d'autant plus que beaucoup de capitaux, qui ne trouveront plus asile dans les entreprises industrielles ou qui auront été rendus timides par les krachs d'entreprises industrielles, reflueront vers les fonds d'Etat, moins rémunérateurs, mais plus sûrs.

Ce mouvement a commencé, et aujourd'hui déjà on peut voir, sous la pression de faits de cet ordre, les fonds d'Etat retrouver une partie de la faveur dont ils ont joui il y a quelques années et gagner des points.

Il ne faut donc pas, sous l'impression de circonstances passagères, considérer comme chimérique la pensée de l'allègement du fardeau de notre dette publique par voie de conversion. Aux partisans de l'impôt sur la rente qui nous feraient cette objection et n'accepteraient pas les observations qui précèdent, nous répondrons par une autorité qu'ils invoquent volontiers, celle de M. Paul Leroy-Beaulieu: « La Rente 3 % perpétuelle est convertible tout entière à partir de l'an 1911, écrit-il. Si l'on jouit de la paix jusqu'à cette époque et que l'ensemble de la situation du pays soit prospère, il est bien probable que l'on fera la conversion en 2¾ %, entre les années 1911 et 1915. Ultérieurement, soit dix ou douze ans après, on voudra tenter une conversion ultérieure en 2 ½, si les circonstances le comportent. » [1]

[1] Paul Leroy-Beaulieu, *L'Art de placer et gérer sa fortune,* Paris, 1906, p. 111.

La France doit attacher une importance toute particulière aux conversions. Dans un pays dont la dette perpétuelle est rayée du budget de l'amortissement, et atteint, en arrérages, 665 millions par an, les conversions ne doivent pas être considérées comme une heureuse chance que l'on rencontre parfois sur sa route, elles doivent être l'objet nettement poursuivi d'une politique. L'impôt sur la rente constituerait l'abandon de cette politique, sa répudiation.

Sans doute, avec le temps, de nouvelles conversions redeviendront possibles, par l'effet nécessaire de la baisse du taux de l'intérêt. Mais l'heure où la possibilité des conversions se présentera sera considérablement retardée. L'impôt sera un boulet que traînera le 3 %, tout au moins un poids qui ralentira son essor.

Et quelle est la somme que va rapporter cet impôt, obstacle certain aux fructueuses conversions d'un avenir relativement proche?

23 millions 359,648 francs, nous dit M. Renoult dans son rapport[1]. Mais ce chiffre correspond à la méthode de perception adoptée par Commission, à laquelle M. Caillaux s'est rallié, et qui consiste à opérer une retenue sur tous les coupons n'appartenant pas à des établissements publics, donc aussi sur les rentes possédées par des étrangers. M. Caillaux, écartant cette méthode — qu'assurément, si le principe de l'impôt était voté, il faudrait écarter — et lui substi-

[1] Rapport Renoult, Paris, 1907, t. I, p. 78.

tuant la perception par voie d'avertissement direct, arrivait au chiffre de 14 millions[1].

Quatorze milions !

Tel est le résultat qu'il faut mettre en parallèle avec les perspectives ouvertes devant nous par l'autre politique, la politique des conversions.

Il n'est peut-être pas superflu de rappeler le langage tenu à ce sujet, en une circonstance semblable, par Rœderer aux Constituants. Il venait de'nvisager l'éventualité d'une conversion prochaine, et l'on a lu plus haut ses paroles à cet égard: « Le moment approche, disait-il, où la constitution affermie, la paix rétablie et la force publique organisée, peuvent ramener le crédit. Alors, vous pourrez, par des transactions libres, réduire les intérêts de vos emprunts; mais *pour assurer cette abondante récolte, vous vous refuserez au grappillage que l'on vous propose.* »[2]

[1] Projet Caillaux, Paris, 1907, p. 48.

[2] Séance du 3 décembre 1790, *Moniteur Universel* du 4, p. 1397.

CHAPITRE VI

NOUVEAUX EMPRUNTS

Un point commun du programme des radicaux et des socialistes. — Déclarations significatives de M. Leroy-Beaulieu. — Le crédit public, instrument du transfert des monopoles à la collectivité.

Mais est-il vrai que les grands emprunts soient terminés? Est-il vrai que le Grand-Livre doive être considéré comme à jamais fermé?

Je laisse de côté toutes les éventualités mauvaises ou désastreuses qui obligeraient à des emprunts, de même que je laisse de côté la considération de la grande force morale et matérielle que donne à un peuple la possession d'un crédit indiscuté.

En nous plaçant au seul point de vue du développement de la politique intérieure de la France, devons-nous considérer l'ère des grands emprunts comme close?

On s'explique cette opinion chez les économistes libéraux et chez les hommes politiques des partis conservateurs ou modérés. Elle ne se comprendrait pas chez des radicaux, des radicaux-socialistes ou des socialistes. Leur programme — leur programme commun — comporte, en

effet, le transfert à la collectivité et l'exploitation par la collectivité des grands monopoles gérés aujourd'hui par des compagnies privées, et ce transfert et cette exploitation ne sont possibles que par l'emprunt.

Meilleur sera le crédit de l'Etat, et plus aisément sera réalisable le rachat de ces entreprises, meilleure, plus avantageuse sera leur exploitation. Tout ce qui contribue à alourdir le crédit public gêne cette politique. Tout ce qui le relève la favorise. Les adversaires le savent bien. « C'est une tentation si grande, écrit M. Leroy-Beaulieu, que la facilité que l'on a d'emprunter à 3 ou 3 ½ %... La baisse du taux de l'intérêt est une des principales causes qui amènent ce que nous avons appelé le Socialisme d'Etat. Elle peut avoir ainsi pour conséquence d'accroître l'organisme gouvernemental, de *faire du gouvernement un plus grand industriel, un plus grand commerçant, un plus grand entrepreneur...* [1] »

Il est naturel que les économistes qui ont pour programme d'entraver ce mouvemont s'irritent des avantages conférés par l'immunité fiscale de la rente au crédit public. Plus haut est le crédit public, et plus faciles deviennent les réalisations qu'ils veulent empêcher. A mesure que s'améliore le crédit public grandit le péril. Le crédit public, voilà l'ennemi! Aussi, lorsque nous voyons que la paternité gouvernementale du pro-

[1] Paul Leroy-Beaulieu, *Essai sur la Répartition des Richesses*, Paris, 1881, p. 266.

jet d'impôt sur la rente appartient au ministère Méline, lorsque nous voyons figurer parmi ses parrains MM. Aynard et Paul Leroy-Beaulieu, ne nous étonnons-nous pas. Leur attitude dans la question de la rente est rigoureusement logique.

Mais au nom de la même logique, l'attitude des partisans de la reprise des monopoles par la collectivité devrait être inverse. Ce n'est pas à appliquer à la rente l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières qu'ils devraient tendre, c'est à libérer de cet impôt les futurs emprunts des départements et des communes, afin de leur faciliter l'absorption des monopoles de caractère départemental ou communal. Le crédit public est le véhicule qui transférera des compagnies privées aux corps publics la propriété et l'exploitation des monopoles, le pivot sur lequel s'effectuera leur conversion d'entreprises privées en entreprises publiques. Les économistes et politiciens libéraux sont dans leur rôle en cherchant à mettre des bâtons dans les roues du véhicule et à ébrécher le pivot. Les partisans de la reprise par la collectivité des grands services industriels publics seront dans le leur en ne laissant pas toucher au crédit public.

CHAPITRE VII

L'EXEMPLE DE L'ÉTRANGER

Comment sont traités les fonds publics en Angleterre, en Allemagne, en Suisse, en Hollande, en Suède, en Autriche, en Italie. L'exemple et l'expérience de tous ces pays condamnent l'impôt sur la rente.

Mais, objecte-t-on, les principaux Etats étrangers ont soumis leur rente à l'impôt et leur crédit n'en a pas souffert. Ils ont pu faire des conversions. « On a dit, écrit M. René Renoult dans son rapport sur le projet actuellement en discussion, que la République affaiblirait le crédit national en assujettissant la rente à un impôt général sur le revenu. Or, en Allemagne, en Autriche, en Italie, en Suisse, en Hollande, en Suède, en Angleterre même, on a taxé les rentes sur l'Etat et on n'a pas considéré cela comme une faute politique... On affirme qu'une taxation de nos fonds publics élèverait pour longtemps, sinon pour toujours, leur taux de capitalisation, et, par suite, gênerait les opérations d'emprunt ou de conversion que l'Etat peut être amené à faire dans l'avenir. Mais on oublie que l'Angleterre impose ses fonds publics et que c'est pourtant un des pays qui a opéré le plus grand nombre de conversions [1]. »

Rapport, t. I, pp. 87-88.

Un examen attentif de la question montrera que les partisans de l'impôt sur la rente invoquent à tort l'expérience de l'étranger.

I - L'ANGLETERRE

Commençons par l'Angleterre, dont on cite le plus souvent l'exemple.

L'Angleterre a fait un certain nombre de conversions, et par la dernière, la conversion Goschen, opérée en 1883, elle a ramené l'intérêt de sa dette de 3 % à 2 3/4 %, et, à dater de 1903, à 2 1/2 %. Le consolidé anglais actuel est du 2 1/2 %, et il n'y a pas au monde de crédit supérieur au crédit anglais.

Sans doute. Mais avant de tirer de l'exemple de l'Angleterre la conclusion que la mesure projetée peut être sans péril appliquée en France, il faut se demander si les situations sont comparables et si la mesure dont il s'agit peut être assimilée à l'établissement de l'income-tax.

Or, nous devons faire les constations suivantes :

1° L'Angleterre pratique une politique très suivie d'amortissements. On l'a vu plus haut.[1]

2° L'Etat anglais n'a jamais pris — ou permis d'entendre qu'il prenait — l'engagement de ne pas imposer sa rente. Si bien que l'imposition ne pouvait être interprétée par personne comme

[1] Voir pages 48-49.

une violation de la parole donnée, ni par suite porter atteinte à cet élément moral du crédit: la confiance.

3o L'Angleterre a soumis sa rente à l'impôt en même temps que toutes les autres valeurs, nationales et étrangères, et plus généralement encore, en même temps que toutes les formes de la richesse et de l'activité. A la même minute, la loi restreignit dans une même proportion, au profit du Trésor public, toutes les catégories de revenus. Toutes étaient atteintes. Toutes l'étaient également. Toutes gardaient, par suite, les unes par rapport aux autres, leur situation respective antérieure.[1]

Il n'y avait notamment aucune raison d'*arbitrer* des consolidés contre toute autre catégorie de valeurs. La loi, en assujettissant à la fois tous les revenus à un même impôt, ne touchait pas à l'équilibre des revenus, ni par suite des capitaux: la situation des consolidés, dans l'ensemble des valeurs mobilières, demeurait ce qu'elle était auparavant. L'impôt, précisément parce qu'il abaissait à la fois et dans la même proportion, tous les revenus, n'avait pas fait baisser leur cours.

C'est en de tout autres termes que la question se pose en ce moment en France. Il s'agit — en lui appliquant l'impôt dont elle est aujourd'hui exempte — de modifier la situation de la rente par rapport aux autres valeurs mobilières.

[1] Voir plus haut, pages 18-22.

4° La quotité de l'income-tax est essentiellement variable. L'income-tax est en quelque sorte la partie élastique du budget des recettes : on le comprime sitôt que les besoins fléchissent et il rebondit lorsque paraissent des besoins nouveaux. Lorsque Pitt l'institua, en 1799, son taux fut de 2 shillings par livre sterling, c'est-à-dire de 10 %. En 1842, lorsque, après une disparition de quelques années, il est rétabli, c'est au taux de 7 deniers (70 centimes) par livre (25 fr.). Le tableau ci-dessous nous donne un aperçu de ses variations depuis cette époque :

1842-43	7 deniers	1897-98	8 deniers
1852-53	7 —	1898-99	8 —
1862-63	9 —	1899-1900	8 —
1872-73	4 —	1900-01	12 —
1882-83	6 1/2 —	1901-02	14 —
1892-93	6 —	1902-03	15 —
1893-94	7 —	1903-04	11 —
1894-95	8 —	1904-05	12 —
1895-96	8 —	1905-06	12 —
1896-97	8 —	1906-07	12 [1]

La conséquence de ces variations, c'est une certaine indépendance du cours du titre vis-à-vis de l'impôt. Cet impôt variable, élastique, ne fait pas corps avec le titre comme notre impôt sur les valeurs mobilières, qui est fixe et constitue par

[1] D'après : Inglis Palgrave, « Dictionary of Political Economy », Londres, 1900, t. II, p. 378 ; Conrad, « Handwörterbuch der Staatswissenschaften », Jena, 1899 (Einkommensteuer, p. 436) ; J. Scott Keltie, « The States man's Year-Book for the year 1907 », Londres, 1907, p. 54.

suite un prélèvement sur le revenu que l'on peut escompter avec une précision mathématique. Or, c'est cet impôt fixe, et non un impôt élastique, variable, dont, dans des circonstances favorables, on pourrait entrevoir la disparition, qu'il s'agit d'appliquer à la rente française.

5° Mais il est une autre raison, plus importante, pour laquelle l'income-tax ne s'incorpore pas au cours du consolidé: c'est qu'il n'est pas mécaniquement et indissolublement attaché au titre. Il peut s'en détacher. L'income-tax anglais n'est pas, en effet, un impôt *réel* pur. Il comporte une large mesure de prise en considération de la situation personnelle du contribuable. Une exonération complète est accordée aux contribuables dont le revenu total est inférieur à 160 livres, c'est-à-dire à 4,000 francs, et les revenus globaux de 160 livres à 700 livres, c'est-à-dire de 4.000 à 17.500 francs, bénéficient de modérations de tarifs. Les modérations de tarifs se pratiquent sous la forme indirecte de la réduction fictive de la matière imposable: on déduit des revenus entre 160 et 400 livres, 160 livres, — en sorte, par exemple, qu'un revenu de 360 livres ne comptera que pour 200 livres; — on déduit des revenus entre 400 et 500 livres, 150 livres; des revenus entre 500 et 600 livres, 120 livres, et des revenus entre 600 et 700 livres, 70 livres. Ainsi, le taux du dégrèvement décroît, à mesure que la somme augmente, par l'action combinée de ces deux facteurs: l'accroissement de la somme sur laquelle une fraction est défalquée,

et le décroissement de cette fraction, à mesure que la somme augmente. Le taux plein de l'impôt étant — comme aujourd'hui — de 12 deniers ou de 1 schelling (1 fr. 25) par livre (25 fr.), ce taux se trouve ramené, pour les revenus de 200 livres, à 2 deniers 1/2; il est d'un peu plus de 5 deniers 1/2 pour les revenus de 300 livres; de 7 1/2 pour les revenus de 400 livres, de 8 1/2 pour les revenus de 500 livres, de 9 1/2 pour ceux de 600 livres, de 10 3/4 pour ceux de 700 livres. Compté en pourcent, et rapporté à des revenus comptés en francs, le tarif devient celui-ci:

Pour un revenu de :	5.000 fr.	1 %
—	7.500 —	2,2 —
—	10 000 —	3 —
—	12 500 —	3,4 —
—	15.000 —	3,8 —
—	17 500 —	4,37 —

Au-dessus de 17,500 fr., la taxe s'applique pleinement et uniformément: elle est de 5 %.

Le système dont il s'agit est donc un système dégressif, avec dégrèvement complet à la base, la dégression commençant à jouer très haut: à 17,500 fr., et le dégrèvement complet commençant fort haut aussi: à 4,000 fr.

Il résulte de là qu'il suffit que le revenu d'un consolidé — comme tout autre revenu d'ailleurs — tombe entre les mains d'un contribuable dont le revenu global ne dépasse pas 4,000 fr. pour qu'il échappe intégralement à l'impôt, et que le même revenu, tombant aux mains de contribuables dont le revenu global variera entre 4001 et

17,500 francs, paiera une taxe qui variera, suivant l'importance du revenu global, entre une fraction infinitésimale de 1 % et 4,37 %. Le revenu d'un même consolidé, à condition que ce consolidé passe d'un très gros portefeuille dans un moyen ou dans un petit, échappera d'abord au plein tarif de la taxe, puis à toute taxe.

Le dégrèvement n'est pas accordé au moment du paiement des arrérages. Pour le consolidé comme pour toutes les autres valeurs, le système anglais prescrit la retenue de l'impôt au plein tarif au moment du paiement du revenu. Mais, postérieurement, dans tous les cas où le revenu global du contribuable se trouve inférieur soit à 17,500 fr., soit à 4,000 fr., le remboursement partiel ou total est effectué.

La même disposition est appliquée aux étrangers vivant à l'étranger, sous la seule réserve, qui est à leur avantage, qu'on ne tient compte que de leurs revenus d'origine anglaise. Quelle que soit leur situation de fortune personnelle, si tout le revenu qu'ils tirent de placements en Angleterre, placements en fonds d'Etat ou autres, ne dépasse pas 4,000 fr., on leur rembourse l'intégralité de l'impôt, et s'il ne dépasse pas 17.500 francs, on leur en remboursera une fraction suivant le précédent tarif.

L'income-tax n'est donc pas adhérent au consolidé comme l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières en France est adhérent à ces valeurs, comme l'impôt projeté sur la rente française, sous la forme où il est projeté, serait adhérent à cette rente.

Et toutes les conséquences que l'on tire de l'assimilation établie à tort entre les deux régimes sont viciées dans leur principe.

II - L'ALLEMAGNE

Plus grande encore est la différence entre le système que l'on se propose d'appliquer à la rente française et ceux par lesquels les Etats allemands atteignent leurs emprunts.

Ces systèmes ne comportent pas seulement des dégrèvements complets à la base et, par delà le minimum exempté, une taxation progressive. Ils font encore entrer en ligne de compte les charges de famille éventuelles du contribuable, et, personnels par essence, ils écartent radicalement le mode de perception de l'impôt qui consiste dans le prélèvement à la source. Aussi les Etats n'opèrent-ils sur les arrérages de leurs fonds, même à titre provisoire et sous la réserve de la possibilité d'un remboursement, aucune retenue. Ces arrérages ne sont connus du fisc que dans l'ensemble du revenu personnel du contribuable.

En Prusse, il y a exemption complète du revenu global, lorsqu'il ne dépasse pas 900 marks (1125 francs). Les revenus supérieurs à ce chiffre sont répartis en classes dont chacune est assujettie à une taxe fixe, mais réglée selon une échelle progressive. Ainsi :

les revenus de	901 m.	à 1050 m.	paient	6 m.
—	1051 —	1200 —	—	9 —
—	1021 —	1350 —	—	12 —
—	1351 —	1500 —	—	16 —, etc.

D'après l'échelle adoptée, la taxe sera, pour un revenu de 1050 marks, de 0,57 %, pour un revenu de 1,500 marks, de 1,06 % ; pour un revenu de 2,400 %, de 1,5 ; pour un revenu de 3,600 marks, de 2,22 ; pour un revenu de 6,000 M., de 2,43 ; pour un revenu de 10,500 M., de 2,85 ; puis la progression se poursuit légèrement, pour atteindre 3 % à 35.000 M., et 4 % à 100.000 M. A partir de ce taux, la taxe devient proportionnelle.

Pour les classes de revenus ne dépassant pas 9000 marks, il est tenu compte des circonstances qui diminuent la faculté contributive de l'assujetti : charges exceptionnelles dues à l'entretien et à l'éducation des enfants, obligations alimentaires, maladie prolongée, dettes, certains accidents. Le contribuable pourra être mis au bénéfice de la taxe d'une classe inférieure, le déclassement ne pouvant pas toutefois dépasser trois degrés.

En outre, lorsque le revenu ne dépasse pas 3000 M., on en déduit 50 M. pour chaque enfant de moins de 14 ans.

A côté de l'impôt sur le revenu fonctionne, en Prusse, un impôt sur la fortune, dont l'objet est de soumettre à un surcroît de charge les revenus issus du capital. Le taux de l'impôt est fixé à ½ pour 1000. Mais cet impôt comporte, comme l'impôt sur le revenu, des exemptions à la base

et des dégrèvements. Est exempté : 1o quiconque possède un capital de 6000 marks (7,500 francs) au plus ; 2o quiconque possède un capital de 20,000 marks (25,000 fr.) au plus, s'il n'a pas plus de 900 marks de revenu ; 3o toute personne du sexe féminin qui a à sa charge des membres de sa famille, et dont le revenu total imposable ne dépasse pas 1200 marks (1500 fr.). Bénéficient de dégrèvements très importants les personnes ayant une fortune de 32,000 marks (40,000 fr.) au maximum, et qui ne sont pas inscrites sur le rôle de l'impôt sur le revenu, ou qui n'y figurent que dans l'une des quatre premières classes, ou encore qui se trouvent dans l'un des cas de dégrèvements exceptionnels prévus pour l'impôt sur le revenu.

Des dispositions analogues se retrouvent dans les législations des différents Etats allemands, ainsi qu'on pourra s'en convaincre en lisant l'étude détaillée qui en est faite dans le second volume du rapport de M. Renoult.

Il ressort de façon éclatante de cette étude que nulle part en Allemagne, — ni en Prusse, ni en Saxe, ni en Bavière, ni dans le Wurtemberg, ni ailleurs, — les fonds d'Etats ne sont soumis à un impôt réel, direct, proportionnel, pesant sur le titre, attaché au titre. Les revenus des fonds d'Etat, comme les autres, ne sont pas taxés en eux-mêmes, mais à l'intérieur d'un revenu global dont ils ne sont qu'un élément. Encore ne sont-ils frappés que si ce revenu global dépasse, après toutes les déductions que comporte la si-

tuation personnelle du contribuable, le minimum exempté. Et lorsque, ce minimum étant dépassé, ils sont frappés, ils ne le sont pas uniformément et proportionnellement, mais progressivement, et suivant une progression qui se règle non sur eux-mêmes, mais sur l'importance du revenu global dont ils font partie. C'est une faculté contributive — déterminée par le bloc des ressources et par le bloc des charges — que l'impôt frappe : ce ne sont pas des revenus déterminés comme tels, ce ne sont pas les arrérages des fonds d'Etat comme arrérages. Ces arrérages ne sont atteints que lorsque, dans un revenu global, et en raison de l'importance de ce revenu global, et en raison aussi de la situation personnelle du contribuable, ils se sont mués en faculté contributive.

Entre ce système et celui auquel on se pro- d'assujettir les arrérages de la rente française, il n'y a rien de commun.

Il ne sera pas inutile de dire deux mots du système d'impôt sur les revenus adopté en Alsace-Lorraine, système dont à d'autres égards se sont inspirés M. Caillaux et la Commission de législation fiscale, et auquel M. Renoult, dans les deux volumes de son rapport, a fait une place considérable. Ce système comprend un impôt spécial sur les revenus du capital. La taxe adoptée est de 3 ½ %. Mais il y a lieu de noter :

1o qu'il y a un minimum exempté, — à vrai dire, très bas, 100 marks (125 fr.);

2o que, par delà de ce minimum universelle-

ment exempté, « le Ministre peut accorder l'exemption de l'impôt sur le capital aux veuves, aux femmes divorcées, délaissées ou vivant séparées de leurs maris d'après le § 1575 du Code civil, aux mineurs sans père et aux personnes incapables pareillement de se créer des subsistances, le tout à condition que les sommes imposables ne dépassent pas 300 marks par année, déduction faite des intérêts passifs et des charges et en y ajoutant les sommes provenant d'autres ressources »[1];

3o — et ce dernier point est le point essentiel — que le tarif plein de 3 ½ % ne s'applique qu'aux revenus de 4,000 marks au moins (5,000 francs), et qu'en deçà le tarif est dégressif. La dégression est réalisée par l'application du plein tarif à une fraction décroissante du revenu réel : 90 % pour les revenus de 3 à 4,000 fr. ; 80 % pour les revenus de 2 à 3,000, 70 % pour les revenus de 1300 à 2,000, 60 % pour les revenus de 800 à 1300, 50 % pour les revenus de 400 à 800, et 40 % pour les revenus de 100 à 400. La taxe effectivement payée, rapportée à l'ensemble de chaque revenu, tombe ainsi de 3,50 % à 3.15, 2.80, 2.45, 2.10, 1.75, 1.4.

Nous avons à faire, ici aussi — bien qu'à un moindre degré — à un système d'imposition progressive et personnelle.

Ce système ne représente d'ailleurs qu'un point de départ et on se préoccupe, en ce mo-

[1] Art. 5 de la loi. Rapport Renoult, t. II, p. 285.

emnt même, de le perfectionner dans le sens de l'impôt sur le revenu global. Un récent mémoire adressé par le gouvernement au Comité du Pays lui soumet un projet de réforme fiscale qui a ce caractère. « Un système d'impôt direct, dit ce document, est d'autant plus productif qu'il est plus juste. Un impôt peu important, mais injustement réparti, est beaucoup plus lourd pour l'ensemble de la population d'un pays qu'un impôt plus élevé, mais réparti avec justice. Or, la juste répartition d'un impôt consiste à frapper chaque contribuable dans la mesure de ses facultés personnelles [1]. »

En vertu de ce principe, le gouvernement propose :

1° l'établissement d'un impôt progressif sur le revenu avec entière déduction des dettes et prise en considération de toutes les circonstances qui restreignent les facultés de l'individu (par exemple charges produites par l'éducation des enfants, frais occasionnés par une maladie prolongée, etc.);

2° l'établissement d'un impôt sur la fortune avec progression modérée et déduction du passif;

3° l'abandon aux communes des impôts actuels sur le commerce et l'industrie. [1]

L'Alsace-Lorraine s'achemine à son tour vers l'impôt personnel et progressif sur le revenu global.

[1] « Vorwärts » du 1er mars 1908.

III - LA SUISSE

Pas plus que celui de l'Allemagne et de l'Angleterre, l'exemple de la Suisse ne peut être invoqué en faveur d'un système qui frappe le coupon des fonds d'Etat. Nombreuses sont les formules d'impôt sur le revenu et d'impôt sur le capital que les cantons et les communes suisses ont expérimentées ou pratiquent aujourd'hui. Mais ce système n'y a jamais trouvé place.

Généralement les capitaux mobiliers — fonds d'Etat et valeurs de toute nature — sont frappés par une taxe spéciale, mais par une taxe qui comporte à la base un minimum exempté, et au-delà la progression, qui s'arrête d'ailleurs le plus souvent à un certain chiffre, pour faire place à la proportionnalité. La « taxe sur le revenu de la fortune mobilière » qui existe dans la commune de Genève pourra nous servir d'exemple. Sont assujettis à cette taxe « les rentiers et capitalistes résidant dans la commune de Genève, ainsi que les sociétés ne poursuivant pas un but commercial ou industriel, et dont le siège social est dans la commune de Genève, jouissant d'un revenu mobilier annuel de plus de 1000 fr. » (Art. 407 de la loi sur les contributions publiques.) La taxe est fixée comme suit:

Revenu de :			Taxe de :
Fr. 1.001	à	Fr. 2.000	Fr. 0,45 %
2.001		3.000	0,50
3.001		4.000	0,55
4.001		5.000	0,60
5.001		6.000	0,65
6.001		7.000	0.70
7.001		8.000	0,80
8.001		9.000	0,90
9.001		10.000	1 —
10.001		11.000	1.10
11.001		15.000	1,20
15.001		19.000	1,30
19.001		23.000	1,40
23.001		27.000	1,50
27.001		31.000	1,60
31.001		36.000	1,70
36.001		41.000	1,80
41.006		46.000	1,90
46.001		51 000	2 —
51.001		55.000	2,10
55.001 et au-dessus			2,20

Le *canton* de Genève a, lui aussi, une « taxe mobilière », mais elle porte non sur le revenu des capitaux mobiliers, mais sur les capitaux mobiliers eux-mêmes. Elle comporte un maximum exempté, qui est de 1000 francs, et, au-delà, une progression qui s'arrête à 500.000 francs. Le taux de l'impôt est fixé comme suit :

Pour les revenus de :	1.000 à 5.000 fr.	1/2 %
—	5.000 à 50.000 —	1 —
—	50.000 à 100.000 —	2,25 —
—	100.000 à 200.000 —	2,50 —
—	200.000 à 300.000 —	3 » —
—	300.000 à 500.000 —	3,50 —
—	500.000 et au-dessus	3,75 —

A l'intérieur de chaque catégorie — la première exceptée — la taxe effective comporte une certaine progression du fait que « les fortunes supérieures à 5000 francs bénéficient du taux des catégories inférieures pour la part afférente à ces dernières[1] ».

Rapportée aux revenus — que nous avons calculés à raison de 3 ½ % du capital, taux normal en Suisse — l'échelle des taxes sur le capital deviendra l'échelle suivante de taxes sur le revenu :

Pour un revenu de :	1.000 fr.	1,42 %
—	10.000 —	2,14 —
—	100.000 —	4,57 —
—	200.000 —	5,85 —
—	500.000 —	8.05 —
—	1.000 000 —	9,38 —
—	2,000.000 —	10,05 —

La taxe sur le capital peut être accrue sans que le tarif soit modifié, — par l'application de décimes additionnels. Un décime est actuellement perçu (1908).

Tel est, en Suisse, le mécanisme de l'impôt mobilier, qu'il porte sur le revenu ou sur le capital : à la base, l'exemption complète ; audelà du minimum exempté, la progression.

Les fonds publics — communaux, cantonaux, fédéraux ou étrangers, indistinctement, —

[1] Loi du 31 octobre 1900 modifiant les titres VI et VIII de la loi générale sur les Contributions publiques du 9 novembre 1887 (Taxe mobilière et immobilière). Article 9.

sont, comme toutes les autres valeurs, exemptés si l'ensemble des facultés mobilières dont ils font partie est inférieur à un chiffre donné, et, si cet ensemble dépasse ce chiffre, ils sont frappés, dans le bloc de ces facultés mobilières, en proportion de l'importance de ce bloc.

Rien donc, en aucun cas, ici non plus, qui rappelle ni de près ni de loin, l'impôt sur le coupon.

IV - LA HOLLANDE — LA SUÈDE

Même remarque pour la Hollande et pour la Suède, derrière l'expérience desquelles M. René Renoult abrite les dispositions proposées pour la rente française.

La Hollande possède un impôt sur la fortune et un impôt sur le revenu qui atteignent l'un et l'autre au même titre que les autres valeurs les fonds d'Etat nationaux, mais les atteignent sous condition — tous deux, en effet, comportent un minimum exempté — et les atteignent de façon variable suivant la faculté contributive totale à laquelle ils participent, — tous deux sont en effet progressifs.

Les fortunes inférieures à 13.000 florins[1] sont exemptes d'impôt;

Les fortunes dont la valeur varie entre 13.000 et 13.999 florins paient 2 florins;

Le *florin* vaut environ 2 fr. 08. Il de divise en 100 *cents*.

Les fortunes dont la valeur varie entre 14.000 et 14.999 florins paient 4 florins;

Les fortunes dont la valeur varie entre 15.000 et 200.000 florins paient un droit de 1 fl. 25 par 1000 florins, sans fraction, déduction faite de 10.000 florins;

Sur les fortunes dont la valeur excède 200.000 florins, il est perçu un droit fixe de 237 fl. 50, plus un droit de 2 florins par 1000 florins sans fraction, déduction faite de 200.000 florins [2].

Quant aux revenus — il ne s'agit ici que des revenus provenant de la fortune acquise — au-dessous de 250 florins, ils sont exemptés; à partir de ce chiffre, ils sont frappés de taxes dont le taux augmente en raison du revenu et aussi, dans une certaine mesure, en raison de la fortune à laquelle il correspond [1].

De même, en Suède, point de retenue sur les arrérages de la dette, point d'impôt les atteignant après coup de façon directe, proportionnelle, réelle. Ils ne sont frappés que dans le revenu global du contribuable, si ce revenu dépasse 1000 couronnes (1390 francs), et ils sont frappés dans ce revenu global selon une échelle fortement progressive. La progression est réalisée par l'application d'un taux fixe à des revenus artificiellement réduits ou accrus. Entre

[1] Ministère des Finances, Direction Générale du contributions directes, *L'Impôt sur le revenu et l'impôt sur les revenus dans les pays étrangers*, Paris, 1894, p. 475.

[2] Ibid., p. 481.

4000 et 6000 couronnes [1], les revenus sont comptés à leur valeur réelle, et par suite, dans cette zone, l'impôt est proportionnel, mais en deçà, les revenus sont comptés pour une partie seulement de leur valeur, et pour une partie qui décroît à mesure que le revenu décroît, et audelà ils sont comptés pour leur valeur augmentée d'une fraction, et d'une fraction qui croît à mesure que croît le revenu. Le tableau ci-dessous donnera un aperçu du système [2].

Un revenu de	1.000	couronnes	est compté pour	200	couronnes.
—	1.500	—	—	700	—
—	2.000	—	—	1.400	—
—	3.000	—	—	2.600	—
—	4.000	—	—	4.000	—
—	6 000	—	—	6.000	—
—	7.000	—	—	7.500	—
—	8.000	—	—	9.000	—
—	9.000	—	—	10 500	—
—	10.000	—	—	12.000	—
—	15.000	—	—	22.000	—
—	20.000	—	—	34 000	—
—	30.000	—	—	64.500	—
—	40.000	—	—	99.000	—
—	50 000	—	—	138.500	—
—	60.000	—	—	174.500	—
—	70.000	—	—	214.000	—
—	80.000	—	—	254.500	—
—	90.000	—	—	304.500	—
—	100.000	—	—	354.500	—
—	145.500	—	—	582 000	—

Le revenu initial — 1000 couronnes — est

[1] La couronne vaut environ 1 fr. 39.

[2] Loi du 13 septembre 1907, *Svensk Författnings-Samling*, 1907, Nr. 76, pp. 24-26.

compté pour le cinquième de son montant, et le revenu auquel s'arrête la progression, pour le quadruple de son montant. La taxe est vingt fois plus forte pour le second que pour le premier.

V - L'AUTRICHE. — L'ITALIE.

Nous voici arrivés aux deux seuls, parmi les pays cités, qui ont été cités à bon droit comme ayant fait l'expérience du système proposé pour la France: l'Autriche et l'Italie.

Mais cette expérience comporte-t-elle les enseignements qu'on en tire?

L'Autriche a soumis les revenus de ses fonds d'Etat à des impôts qui se sont progressivement élevés jusqu'à 20 %, et l'on cote aujourd'hui, à la Bourse de Paris, une rente autrichienne qui acquitte une taxe de 16 %. Mais les faits ont prouvé que la taxe alourdissait le crédit public et était onéreuse pour le Trésor. Aussi, pour tous les nouveaux emprunts et pour les anciens emprunts convertis, on y a renoncé. Leur coupon est payé franc d'impôt.

Est-ce à dire que les arrérages des nouveaux fonds autrichiens échappent à toute contribution? Non: ils sont soumis à l'impôt personnel sur le revenu. Lorsque le revenu global dont ils font partie ou qu'ils constituent est inférieur au *minimum d'existence* — qui est de 600 florins ou de 1500 francs — ils échappent avec lui, en lui, par lui, à l'impôt. Lorsque le revenu global dépasse ce chiffre, ils sont

frappés en lui selon une échelle de taux qui commence à 0,6 % — à 600 florins — atteint 1 % à 1000 florins[1], 2 % à 3000 florins, 3 % à 10.000 florins, 4 % à 48.000 florins, et qui se poursuit en se rapprochant indéfiniment de 5 %, mais sans jamais l'atteindre.

Tel est l'impôt auquel l'Autriche tend à faire, dans son système fiscal, une place de plus en plus large. L'impôt sur le coupon n'y figure, incorporé à de vieux emprunts, que comme une survivance d'un régime reconnu néfaste.

L'expérience autrichienne, loin de pouvoir être invoquée en faveur de la mesure préconisée, la condamne.

De même, l'expérience italienne.

On dit: La rente italienne a été assujettie à l'impôt sur la fortune mobilière; elle a été frappée dans son coupon; elle a subi une retenue fixée, en 1868, à 8,80 %; en 1870, à 13,20 % et à dater de 1894, à 20 %. Cela ne l'a pas empêchée de monter de 76 francs — plus haut cours atteint pendant la période 1861-65 — à 106 fr. 60 — plus haut cours atteint pendant la période 1901-1905 — et de supporter, en 1906, une conversion portant sur près de 13 milliards.

Mais ces faits, nous l'avons vu plus haut[1], ne prouvent pas ce qui est en question. L'amélioration de la situation économique et de la situation financière de l'Italie, et la baisse géné-

[1] Un florin vaut 2 fr. 50.
[2] Voir plus haut, p. 49.

rale du taux de l'intérêt, sont les facteurs essentiels qui ont, en dépit de l'impôt — qui agissait en sens contraire — élevé les cours. La preuve que l'impôt était une entrave, la preuve que l'Italie a reconnu que l'impôt pesait lourdement sur son crédit, c'est que, lorsqu'elle a fait la conversion, elle a eu soin de déclarer le nouveau fonds *libre de tout impôt présent et futur* [1].

C'est dans ces conditions — c'est à cette condition — qu'elle a pu convertir son 5 % brut — qui était et qui s'appelait du 4 % net — en 3 3/4 % destiné à devenir automatiquement du 3 1/2 % en 1912.

L'Italie, expérience faite, a donc, elle aussi, écarté l'impôt sur la rente. L'expérience italienne témoigne non pas en faveur de cet impôt, mais contre lui.

Ainsi, parmi les pays étrangers dont on invoque l'exemple à l'appui de la taxation directe et réelle de la rente, les uns — les plus nombreux — ne l'ont jamais pratiquée, et les autres, après expérience, l'ont rejetée.

Il ne reste de l'argument que la confirmation de la thèse qu'il devait réfuter.

---

[1] *Gazzetta Ufficiale* du 29 juin 1906, citée dans le « Bulletin de statistique et de législation comparée » du Ministère des finances, t. II, p. 144.

DEUXIÈME PARTIE

Les Engagements de l'Etat

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DE VENDÉMIAIRE EST-ELLE ENCORE OPÉRANTE ?

L'engagement de vendémiaire ne valait primitivement que pour le « tiers consolidé ». — Comment il s'est appliqué aux rentes émises par la suite. — L'Etat, lors des conversions récentes, ne s'est pas dégagé.

La première question qui se pose, à propos de l'engagement contenu dans la loi du 9 vendémiaire an VI, c'est de savoir s'il est encore valable. Cent onze ans se sont écoulés depuis que fut votée cette loi, et il est d'autant plus naturel de se demander si un texte aussi ancien lie le législateur actuel, que des changements profonds sont survenus dans la dette publique et notamment que le fonds 5 %, à l'égard duquel l'engagement fut pris, n'existe plus.

Au lendemain de la banqueroute, le montant du tiers consolidé s'élevait, en arrérages, à 43.634.000 livres. En 1852, au moment où le fonds 5 % disparut, par l'effet d'une conversion, le montant des arrérages de ce fonds était de 182.318.194 francs; le vieux « tiers » n'en représentait pas le quart. L'engagement pris à l'égard du tiers consolidé valait-il pour l'ensemble du fonds?

Ce fonds a disparu. L'ancienne dette — celle qui remontait à 1797 et celle qui se constitua au cours de la première moitié du XIXe siècle — n'existe plus, au moins sous sa forme d'alors; elle a été *novée,* c'est-à-dire renouvelée à des conditions différentes. Le vieux 5 % remontant à la Révolution et au-delà de la Révolution, a été convertti en 4 ½ et en 3 %. Il s'est métamorphosé. Mieux que cela, si nous nous plaçons à un point de vue purement juridique, il s'est éteint, — pour renaître, sans doute, de ses cendres, mais *autre.* L'ancienne dette 5 % a été éteinte. Une dette nouvelle, des types 4 ½ et 3 %, a été contractée. Et l'on peut se demander: Avec l'ancienne dette, l'obligation relative à l'exemption de retenue ne s'est-elle pas éteinte elle aussi?

Enfin, au cours du XIXe siècle, on a vu naître de nouveaux fonds: un 3 % et un 4 ½ % en 1825, un 4 % en 1830, un nouveau 5 % en 1871, un 3 % amortissable en 1878, un 3 ½ % en 1894. Et tour à tour, tous ces fonds — sauf les 3 % — se sont fondus, par des conversions succes-

sives, en d'autres fonds, jusqu'au moment où ils sont venus se perdre dans le 3 % perpétuel à côté duquel ne coexiste plus aujourd'hui que le 3 % amortissable. Et la question qui revient est celle-ci : Cette dette nouvelle, *novée*, et d'ailleurs vingt fois plus considérable que la dette de l'an VI, est-elle grevée du poids de l'engagement séculaire pris à l'égard du vieux 5 % disparu ?

Il s'agit ici, non d'une question de théorie, mais d'une question de fait. La portée de l'engagement pouvait parfaitement être limitée strictement à l'ancien tiers consolidé. Il suffisait pour cela que les nouveaux emprunts fussent tenus séparés de l'ancien. Alors, à côté du 5 % immunisé, se constituait, se développait un nouveau 5 % non garanti contre toute retenue présente ou future. De même, au moment où le fonds déclaré exempt, devenu caduc, était remplacé par un nouveau fonds, il était possible de libérer le nouveau fonds de l'engagement qui pesait sur l'ancien ; la conversion constituait un renouvellement, sur d'autres bases, du contrat ; il n'y avait qu'à affranchir l'Etat, dans le nouveau contrat, de cette ancienne obligation.

On pouvait faire cela. Mais on ne l'a pas fait.

Sur le grand livre de la dette publique, on n'a pas, après l'engagement de vendémiaire, distingué les inscriptions nouvelles des inscriptions conservées et consolidées. La raison, M. Lacave-Laplagne, alors ministre des finances, l'a

donnée au cours d'une discussion qui eut lieu à la Chambre des Députés, en 1846: « Lorsque le malheur des temps voulut que l'on négociât de nouvelles rentes, le Gouvernement s'est trouvé dans la nécessité d'accepter les conditions qui lui étaient faites; les nouveaux prêteurs ont eu soin de demander que les rentes nouvelles fussent de même nature que les anciennes, *qu'elles fussent confondues avec elles, afin qu'elles jouissent des mêmes immunités.*

« Le Gouvernement, en adhérant à ce système d'emprunt, a garanti, par cela même, aux nouvelles rentes qu'elles seraient exemptes des mêmes droits que les anciennes rentes réduites [1]. »

Assimilée purement et simplement à l'ancienne dette, confondue avec elle, fondue en elle, la nouvelle dette se trouvait par le fait même régie par la même loi; les nouveaux emprunts se trouvèrent mis au bénéfice des immunités dont jouissait l'ancien tiers consolidé.

Un jour, un fonds nouveau, d'une essence particulière, d'un maniement spécial, fut constitué. C'était, à côté de la dette perpétuelle, le 3 % amortissable. Ce titre nouveau, auquel on donnait un statut propre, n'allait pas fusionner avec le reste de la dette; il n'allait pas, par suite, être mis au bénéfice des immunités attachées aux emprunts précédents par la procédure en quelque sorte mécanique du fusionnement. L'Etat se trouvait donc placé dans une

[1] Chambre des députés, séance du 20 juin 1846, *Moniteur* du 21, p. 1864.

situation particulièrement favorable pour lui refuser le bénéfice de ces immunités. Le fit-il? Non. Il préféra dire, dans la loi d'emprunt, à l'article 3:

Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat sont assurés aux rentes 3% amortissables

Tous les emprunts se trouvèrent ainsi mis au bénéfice de l'engagement de vendémiaire. L'Etat saisit-il du moins l'occasion qui lui fut offerte par les conversions pour modifier à cet à cet égard, de l'ancienstatut. Lorsque, le 19 jan-versions ont été, au contraire, pour lui, l'occasion de la confirmation expresse et formelle, à cet égard de l'ancien statut. Lorsque, le 19 janvier 1894, le 4 ½ % fut converti en 3 ½ %, la loi stipula, dans son article 3:

Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat sont assurés aux rentes du nouveau fonds 3 ½ %.

Enfin, tout récemment, lorsque la loi du 9 juillet 1902 créa des rentes 3 % en remplacement des rentes 3 ½ %, elle précisa de même, dans son article 3, reprenant mot pour mot la formule de 1878 et de 1894:

Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat sont assurés aux nouvelles rentes 3 %.

Ces actes ont étendu à l'intégralité de la rente fançaise le bénéfice de l'immunité fiscale

que la loi de vendémiaire avait conférée au tiers consolidé et la lui ont conservée. Par leur vertu, la loi de vendémiaire est aujourd'hui encore opérante.

*
* *

L'engagement de 1797 étant valable pour la dette actuelle, nous devons rechercher quelle est sa signification exacte. A cette fin nous devrons commencer par déterminer la situation faite à la rente, au point de vue fiscal, par la Constituante et par la Convention.

CHAPITRE II

LES DÉCISIONS DE LA CONSTITUANTE ET DE LA CONVENTION

I. Les premiers décrets de la Constituante. — II. La Constituante écarte la taxation directe et réelle. — III. Elle écarte l'exonération. — IV. Elle frappe indirectement la rente par l'impôt personnel et mobilier. — V. Elle ne crée pas pour la rente un régime d'exception. — VI. Elle sauvegarde les intérêts du crédit public.

L'Assemblée constituante discuta la question de l'imposition de la rente en décembre 1790, à l'occasion d'une proposition tendant à l'assujettir au paiement de la contribution foncière.

I - LES PREMIERS DECRETS DE LA CONSTITUANTE

Elle se trouvait alors en présence de trois décrets qu'elle avait pris.

Le jour même où l'Assemblée du Tiers-Etat, l'Assemblée des Communes, se constitua en Assemblée Nationale, le 17 juin 1789, elle avait inscrit, dans sa proclamation au pays, cette disposition :

L'Assemblée s'empresse aussi de déclarer qu'aussitôt qu'elle aura, de concert avec Sa Majesté, fixé les principes de la régénération nationale, elle s'occupera de l'examen et de la consolidation de la dette publique, mettant dès à présent les créanciers de

l'Etat sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française [1].

Le 13 juillet 1789, elle avait déclaré « que la dette publique ayant été mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté françaises, que la nation ne refusant pas d'en payer les intérêts, nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot de banqueroute, sous quelque forme et dénomination que ce puisse être [2] ».

Enfin, le 27 août, elle avait voté le texte suivant:

L'Assemblée Nationale délibérant sur les propositions qui lui ont été faites au nom du Roi, par le premier Ministre des Finances, déclare l'emprunt de trente millions fermé; décrète l'emprunt de quatre-vingt millions, moitié en argent, moitié en papier, tel qu'il a été proposé, laisse le mode de l'emprunt au pouvoir exécutif.

Elle déclare en conséquence que, dans aucun cas, et sous aucun prétexte, il ne pourra être fait aucune retenue ni réduction quelconque sur aucune partie de la dette publique. [3]

II - LA CONSTITUANTE ÉCARTE LA TAXATION DIRECTE ET RÉELLE

L'instigateur du débat, Lavenue, soumit à l'Assemblée un projet de décret dont l'article essentiel était ainsi conçu:

[1] *Courrier de Provence,* Douzième lettre du comte de Mirabeau à ses commettants, p. 3.

[2] *Courrier de Provence,* Dix-neuvième lettre du comte de Mirabeau à ses commettants, p. 23.

[3] Ibid. pages 29-30.

Art. 1er. — Les rentes viagères et perpétuelles et les intérêts des capitaux remboursables à termes, et payés par le trésor public, supporteront, à partir du premier janvier 1791, une contribution au même taux, dans la même forme et de la même manière que les propriétés foncières. [1]

Le Comité d'Imposition, auquel la proposition avait été renvoyée, combattit la prise en considération, au nom de la parole donnée et des intérêts du crédit public. D'accord avec lui, l'un de ses membres, Barnave, déposa le projet de résolution suivant:

L'Assemblée Nationale, se référant à ses précédents décrets des 17 juin, 13 juillet et 27 août, qui consacrent les principes invariables sur la foi publique, et à l'intention qu'elle a déjà manifestée de faire contribuer les créanciers de l'Etat, comme citoyens, dans l'impôt personnel, en proportion de toutes leurs facultés, décrète qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur la motion qui lui a été présentée, tendant à établir une imposition particulière sur les rentes dues par l'Etat. [2]

C'est autour de cette motion que le débat s'engagea.

Lavenue tenta d'y introduire l'essentiel de sa proposition, au moyen d'un amendement. Il demanda qu'au lieu de ces mots: « L'intention que l'Assemblée a toujours manifestée de faire contribuer ,etc. », on mît ceux-ci: « De comprendre dans la contribution personnelle les créanciers de l'Etat à raison du produit de leurs rentes ». [3]

[1] *Moniteur Universel* du 5 décembre 1790.
[2] *Courrier de Provence,* nº CCXXVII.
[3] *Moniteur Universel* du 5 décembre, page 1401.

Cet amendement n'était pas l'équivalent exact de sa proposition. En effet, on avait prévu une différence de taux pour la contribution foncière et pour la contribution personnelle. On se proposait à ce moment de fixer celui de la première à 5 % et celui de la seconde à 3 %. Le projet de décret de Lavenue assujettissait la rente à la première taxe; son amendement, comportant simplement sa taxation directe et réelle à l'intérieur de la contribution personnelle, la laissait au bénéfice de la seconde. Mais la partie capitale de la proposition y était contenue: la rente payait l'impôt réel.

Cet amendement fut presque aussitôt retiré et remplacé par un autre, dont la portée était la même. Ce second texte, présenté par Morel, tendait à ce que « les Français regnicoles soient tenus de faire, sur le rôle de leur déclaration personnelle, la déclaration des rentes qui leur sont dues par l'Etat, pour qu'ils soient imposés en conséquence ».

Cet amendement, qui donna lieu à une longue discussion, fut repoussé. L'Assemblée, hostile à la proposition Lavenue sous sa forme première, n'était pas moins hostile à ce diminutif de la proposition Lavenue: c'est le principe même de la taxation directe et réelle de la rente qu'elle entendait écarter.

II - LA CONSTITUANTE ÉCARTE L'EXONÉRATION

On représente d'ordinaire le débat de la Constituante comme engagé entre deux opinions:

celle de Lavenue et celle que traduit la motion Barnave. En réalité, ce sont trois opinions qui se trouvaient aux prises, la troisième étant celle de Mirabeau. C'est tout à fait inexactement que l'on identifie le point de vue de Mirabeau et celui de Barnave, de même que c'est en commettant une erreur matérielle que l'on cite constamment comme ayant été prononcé, et comme traduisant l'opinion de la majorité de l'Assemblée, le grand discours de Mirabeau sur cette question [1].

La pensée de Mirabeau, c'est que les rentes doivent être radicalement exonérées. Créances sur la nation, elles ne doivent pas supporter les charges de la nation. Elles sont matière inimposable par essence. Dans les dépenses, les ressources provenant de rentes peuvent rencontrer l'impôt, comme les ressources provenant de toute autre origine; comme revenus, les arrérages des rentes sont intangibles: le fisc ne doit chercher à les atteindre, comme tels, ni directement, ni indirectement; il y a là une question non de modalité, mais de principe.

Telle est la doctrine défendue dans ce discours; les conclusions absolues qui en découlent étaient exprimées dans ce projet de résolution:

[1] Voir sa lettre du 27 mars à son ami et collaborateur Salomon Reybaz, auteur de ce discours. Il exprime ses regrets de n'avoir pas pu le prononcer. Cf. Ph. Plan, *Un Collaborateur de Mirabeau.* Documents inédits. Paris, 1874, p. 119.

L'assemblée décrète:

1° Qu'en confirmation des décrets des 17 juin et 13 juillet 1789, et en particulier du 27 août de la même année, les rentes, soit viagères, soit perpétuelles, seront à jamais exemptes de toutes impositions, dans quelque cas, et pour quelque raison que ce puisse être, ainsi que toutes les autres parties de la dette publique.

3° Que le présent décret, qui consacre les principes inviolables de fidélité que la nation suivra toujours envers les créanciers de l'Etat, et qui fixe à perpétuité les mesures les plus propres pour remplir ses engagements à leur égard, sera mis au rang des lois constitutionnelles et immuables de cet empire.[1]

Le tour que prit la discussion, engagée autour d'une motion qui tendait à ne pas délibérer, le désir d'aller au plus pressé, qui était le rejet de la proposition Lavenue, et d'éviter de susciter des divisions parmi les partisans du rejet, peut-être aussi, à quelque degré, la crainte de n'être pas suivi, firent que Mirabeau ne prononça pas le discours qu'il avait dans ses papiers et ne déposa pas son projet de décret.

Mais l'esprit au moins n'en fut pas totalement absent du débat, et il prit corps, un instant, dans un amendement — dont on ne parle jamais. Ce n'est pas Mirabeau lui-même qui le déposa, ce fut Durget, mais, sans doute, sous l'inspiration de Mirabeau[2]. « Je demande, dit-il,

[1] *Oeuvres oratoires de Mirabeau* (Paris, Librairie Pierre Blanchard, 1819), t. I, p. 273.

[2] Dans une lettre à Reybaz du 14 novembre, Mirabeau dit, à propos du débat sur les rentes: « Je tiens en réserve sur ce sujet deux ou trois parleurs. » Durget était sans doute du nombre. Voir Ph. Plan, *Un Collaborateur de Mirabeau, Documents inédits*, Paris, 1874, p. 99.

qu'on supprime dans le projet de décret le mot *particulière;* il s'agit de savoir si l'on mettra une imposition sur les rentes. »

Dire que l'on écartait une motion parce parce qu'elle contenait une imposition de la rente, c'était, en effet, se prononcer purement et simplement contre toute imposition de la rente, quelle qu'elle soit.

L'Assemblée décida, nous dit le *Moniteur,* « qu'il n'y avait pas lieu à délibérer sur cet amendement [1] ».

Donc, la proposition a été faite à la Constituante d'accorder aux arrérages de la rente une immunité absolue: elle a été repoussée.

IV - LA CONSTITUANTE FRAPPE INDIRECTEMENT LA RENTE PAR L'IMPOT PERSONNEL ET MOBILIER

L'Assemblée refusait d'assujettir les arrérages de la rente à l'impôt direct et réel, mais elle refusait également de les exonérer de tout impôt.

Le système de contribution personnelle et mobilière élaboré par son Comité d'Imposition lui fournissait la solution cherchée. La contribution mobilière devait atteindre tous les revenus non fonciers, et exclusivement les revenus non fonciers. D'après le loyer d'habitation, on déterminait le revenu global présumé; de ce revenu global on déduisait le revenu foncier connu directement; l'excédent était le revenu mobilier présumé.

[1] *Moniteur Universel* du 5 décembre 1790.

Les revenus constitués en rente étaient atteints, mais dans un bloc de revenus et indirectement.

C'est à cette solution qu'adhéra la Constituante en adoptant, « à une très grande majorité »[1], la motion Barnave.

V - LA CONSTITUANTE NE CRÉE PAS POUR LA RENTE UN RÉGIME D'EXCEPTION

M. Ribot, dans le débat de 1896, a soutenu que la Constituante avait créé pour la rente un régime d'exception. « Qu'était la rente perpétuelle dans l'ancien droit, jusqu'au Code civil? C'était un immeuble. Les rentes sur les particuliers, comme celles sur l'Etat, étaient des immeubles. Les rentes sur les particuliers, aux termes de la loi foncière, payaient l'impôt foncier. Et la question s'était élevée d'elle-même de savoir si, par exception, l'impôt foncier, qui était l'impôt de droit commun pour les rentes, ne frapperait pas les rentes sur l'Etat.

« C'est sur ce point que la question s'est engagée au sein de l'Assemblée Constituante et que Mirabeau s'est expliqué avec Barnave, tous deux dans le même sens... La thèse de Mirabeau et de Barnave a triomphé. Il a été décidé que la rente, quoique immeuble, ne paierait pas l'impôt qui frappait tous les immeubles : l'impôt foncier[2]. »

[1] *Moniteur Universel* du 5 décembre 1790.

[2] Séance du 30 juin 1896. *Chambre des députés, Débats Parlementaires*, numéro du 1er juillet 1896, pages 1144-1145.

Cette interprétation est erronée.

D'abord, même dans l'ancien droit, les rentes n'étaient pas universellement considérées comme des immeubles. « Quelques coutumes, telles que celles de Blois, Reims, Troyes, etc., les réputent meubles », écrit Pothier dans son *Traité de contrat de constitution de rente* paru en 1763. Comme d'autre part les rentes dues par le roi « sont censées avoir une situation dans le lieu où le bureau de paiement est établi et sont régies par la coutume de ce lieu »[2]; comme, par suite, si les rentes payées à Paris — où les rentes sont réputées immeubles — sont immeubles, « celles quo'n appelle rentes provinciales créées par le roi sur les tailles des différentes provinces, et pour lesquelles il y a un bureau de paiement dans dans la capitale de chacune de ces provinces, doivent pareillement être censées avoir leur situation où est établi le bureau[3] », et seront réputées meubles à Blois, à Reims, à Troyes.

Mais même si les rentes avaient été universellement considérées comme immeubles dans l'ancien droit, il ne conviendrait pas d'appliquer sans réserve à l'époque dont il s'agit les conceptions juridiques de l'ancien droit. Un immense travail d'élaboration se faisait dans les esprits, et l'on était tout près du moment où la Convention, par une loi en date du 24 août

[1] *Oeuvres de Pothier*, éditées par Hutteau, Paris, 1806, t. I, p. 79.

[2] Ibid., p. 81-82.

[3] Ibid. p. 84.

1793, déclara les rentes *meubles*. Le Code civil n'a fait que confirmer cette règle [1].

Aussi bien, la loi sur la contribution foncière du 1er décembre 1790 n'assujettit-elle pas à cette contribution les rentes en général, mais exclusivement les *rentes foncières*, qui sont une fraction du revenu foncier [2].

Les rentes en général étaient assujetties à la contribution mobilière. Barnave ne manque pas de le relever lorsqu'il proteste contre le régime d'exception et de défaveur que la proposition Lavenue créerait aux rentes sur l'Etat. « Ceux qui ont des rentes sur l'Etat ne peuvent être considérés autrement que ceux qui ont des rentes sur particuliers; les uns et les autres sont dans la classe des personnes dont la fortune mobilière n'est pas connue et qu'on a eu l'intention d'atteindre en décrétant le mode de la contribution personnelle... Les rentiers sentent bien qu'ils doivent leur part de la contribution personnelle, mais ils croient, avec raison, qu'il n'est pas juste de les assujettir à un mode d'imposition différant de celui établi pour les autres citoyens. Celui qui a des rentes sur particulier est libre de prendre tel logement qu'il lui convient, et sa contribution person-

[1] *Dictionnaire des Finances*, article *Rentes sur l'Etat*, t. II, p. 1056.

[2] Voir la Loi concernant la contribution foncière du 1er décembre 1790, art. 1er, 6, 7, 8, 9, et dans l'Instruction de l'*Assemblée Nationale sur la contribution foncière* les commentaires correspondants, *Lois et actes du gouvernement*, t. II, p. 174 et suivantes.

nelle sera fixée d'après son loyer. Pourquoi le rentier de l'Etat n'aurait-il pas le même avantage? Pourquoi l'égalité, qui fait la base de la Déclaration des droits, serait-elle rompue sur ce point? Celui qui reçoit une rente au Trésor public en doit peut-être la majeure partie; on l'imposerait donc beaucoup trop si on fixait sa contribution personnelle sur la quotité des rentes qui lui sont dues; au contraire, il est à présumer qu'il se logera proportionnellement à ce qui lui restera des rentes qu'on lui paie, et dès lors le loyer est, pour lui, une base aussi juste de sa contribution personnelle qu'il l'est pour tous les autres citoyens. C'est dans ce sens que M. Barnave a parlé[1]. »

Enfin, Lavenue lui-même déclare: « Je passe aux principes du Comité d'Imposition: il a dit, dans son premier rapport, que toutes les richesses mobilières doivent être assujetties à l'imposition.

« Les capitaux sur l'Etat sont des richeslses mobilières; donc ils doivent être imposés[2] ».

Les rentes sur l'Etat étaient donc bien universellement considérées comme des meubles, et leurs arrérages prenaient place normalement parmi les revenus mobiliers; en les classant parmi ces revenus, en les frappant comme eux, on ne leur faisait pas un régime d'exception, on leur appliquait la règle générale.

Le régime d'exception, ç'aurait été celui que

[1] *Courrier de Provence*, numéro CCXVII.
[2] *Moniteur Universel* du 4 décembre 1790, p. 1398.

demandait Lavenue. La rente aurait été extraite de la catégorie dont elle faisait naturellement partie et rattachée à une catégorie d'essence différente. Elle aurait été imposée autrement et imposée plus que les revenus similaires.

VI - LA SOLUTION DE LA CONSTITUANTE SAUVEGARDE LES INTÉRÊTS DU CRÉDIT PUBLIC

Mais la question essentielle n'est pas de savoir si la Constituante a fait ou non à la rente un traitement de faveur, c'est de savoir si le traitement qu'elle lui a fait — et il n'est pas douteux qu'il était conforme à la loi commune — sauvegardait ou non les intérêts du crédit public.

Il les sauvegardait pleinement. Les arrérages n'étaient pas atteints comme arrérages. On n'imposait pas les créanciers de l'Etat, selon la forte et belle parole de Mirabeau, « dans la matière même de leurs créances[1] ». On les imposait dans leur faculté contributive personnelle.

Le rentier était frappé, non la rente.

VII - LA LOI DE 1793

Deux ans ne s'étaient pas écoulés que le système adopté par la Constituante était abandonné et remplacé par le système même contre lequel ses principaux hommes d'Etat avaient

[1] Note « Au Rédacteur », dans le « Moniteur » du 25 octobre 1790, page 1232.

pris parti. La Constituante adopta le régime qu'avait préconisé Lavenue.

C'est la loi qui créait le Grand Livre de la Dette publique qui apporta ce changement. Voici le texte qui le réalisa :

Art. 111. — Toute la dette publique inscrite sur le Grand Livre sera assujettie au principal de la contribution foncière, qui sera réglée chaque année par le Corps législatif.

Art. 112. — Le paiement de cette contribution sera fait par retenues sur les feuilles du paiement annuel de la dette publique.

L'impôt foncier atteignait alors 20 % du revenu. C'est donc d'un cinquième des arrérages qu'on décidait la retenue[1].

Circonstance aggravante : l'heure où l'on assujettissait ainsi la rente à l'impôt des immeubles était précisément celle où l'on consacrait par la loi son caractère de bien meuble.

Mais la France, en guerre contre l'Europe, était aux prises avec de telles difficultés financières, la situation du Trésor — réduit à faire le service des arrérages en assignats chaque jours plus dépréciés — était telle, qu'une semblable mesure ne se présentait pas avec les caractères qu'elle eut eus en des temps normaux. Il était même permis de se demander si, en ces circonstances exceptionnelles, un allègement de la dette publique, même par ce moyen, n'était pas de l'intérêt de tous, même des rentiers.

[1] Stourm, « Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution », II, 333.

CHAPITRE III

LA LOI DE VENDÉMIAIRE

Quelques années plus tard, la situation financière empirant toujours, il fallut en venir au moyen ultime. La loi de finances du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797) décréta le remboursement des deux tiers de la dette en assignats et la consolidation de l'autre tiers. Le remboursement des deux tiers en assignats équivalait à peu près à une banqueroute des deux tiers. D'après les calculs de M. Stourm, « la banqueroute de l'Etat fut de 63,34 % et la répartition de 36,66 % [1] »

C'est à l'heure où il décréta cette banqueroute de près des deux tiers de sa dette que l'Etat prit, à l'égard du tiers consolidé, l'engagement fameux qui domine toute la partie juridique du problème de l'imposition de la rente.

I - LE TEXTE EXACT

Ce texte capital est parfois cité avec inexactitude. Dans un important article qu'il a consacré à la question de *L'impôt sur la rente* [2], M. Léon Say le reproduit sous cette forme :

[1] *Stourm*, ouvrage cité, page 342.
[2] *Revue Politique et Parlementaire*, 1895, t. IV, p. 406.

Chaque inscription au Grand Livre de la dette publique, tant perpétuelle que viagère, liquidée ou à liquider, sera remboursée pour les deux tiers de la manière établie ci-après; l'autre tiers sera conservé en inscriptions au Grand Livre et payé sur ce pied à partir du deuxième semestre de l'an V. Le tiers de la dette conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute *contribution* présente et future.

M. Raiberti, dans le débat de 1896, cita le texte sous cette même forme[1]. Or, c'est sur un point essentiel que porte l'inexactitude. La loi dit:

Le tiers de la dette conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute *retenue* présente ou future.

Quelle est la signification exacte de cette disposition? Nous sommes arrivés au point central de la partie juridique de notre étude. Lorsque l'Etat déclara le tiers consolidé exempt de toute retenue présente ou future, quelle était la portée précise de l'engagement qu'il prenait?

II - PREMIÈRE INTERPRÉTATION : L'EXEMPTION DE TOUTE RETENU SERAIT SYNONYME D'EXEMPTION DE TOUT IMPOT

Une première réponse, qui donne à l'engagement la portée maxima, consiste à dire que l'Etat mettrait le tiers consolidé à l'abri de toute impostion. *Retenue* signifierait *imposition.* M. Jules Roche défend cette interprétation en ces termes: « Lorsque le législateur de l'an VII décréta cette exemption, il se trouvait en présence d'un impôt sur la rente — d'un véritable impôt, qui avait

[1] *Officiel* du 29 juin 1894.

été établi par l'article 111 de la loi du 24 août 1793, ainsi conçu:

Art. 111. — Toute la dette publique inscrite sur le Grand Livre sera assujettie au principal de la contribution foncière.

Ainsi, la rente était frappée d'une contribution directe (comme aujourd'hui les valeurs mobilières), et cette contribution était la même que celle de la propriété immobilière.

« Voilà bien l'impôt, j'imagine! Arrive quatre ans après, la loi de l'an VI — 30 septembre 1797 — que dit-elle? quel mot emploie-t-elle?

« On vient de le voir: « retenue ». Elle exempte la rente de toute retenue, — mais ne prononce pas le mot impôt, ni le mot contribution.

« Donc, si le mot retenue n'implique pas impôt, l'impôt sur la rente établi en 1793 va subsister. C'est l'évidence.

« Eh bien, a-t-il subsisté?

« Non! Il a été aussitôt supprimé, — supprimé en vertu des mots « toute retenue ».

« Donc le législateur avait bien voulu comcomprendre les impôts dans le mot retenue, puisque lui-même, qui venait de parler ainsi, a aussitôt interprété son langage et confirmé sa volonté en supprimant l'impôt existant, sans avoir besoin d'ajouter un seul mot, un seul iota, au texte qu'il venait de voter [1]. »

[1] *Figaro* du 9 février 1907, article intitulé: « L'Impôt sur le Revenu. — Révolution sociale et banqueroute ».

Cette argumentation est vicieuse; cette conclusion, cette interprétation sont inexactes.

1° M. Jules Roche nous dit: « L'impôt établi par Cambon fonctionnait avant la loi de vendémiaire et a été spprimé auussitôt après ». Cela n'est pas exact. L'impôt ne fonctionnait plus. Il n'avait fonctionné qu'un an, en l'an III. C'est du moins l'avis exprimé, en son *Traité des impôts*, par M. Esquirou de Parieu, qui nous dit: « Nous n'avons rencontré, ni au *Moniteur*, ni sur le *Bulletin des lois*, d'indication qui montre que la loi de 1793 ait reçu plus tard une suite d'exécution [1]. »

2° Mais même si cette base ne faisait pas défaut à l'argument, il en est une autre qui viendrait à lui manquer. M. Jules Roche conclut la synonymie des mots impôt et retenue de la correspondance des lois de 1793 et de 1797; l'une parle uniquement d'impôt, dit-il, l'autre de retenue. La loi de 1797, qui interdit la retenue, lève l'effet de la loi de 1793, qui établit l'impôt. Donc impôt et retenue sont notions qui se couvrent.

Le vice du raisonnement est celui-ci: on néglige de dire que la loi de 1793 parle à la fois d'impôt et de retenue. On cite l'article 111 de cette loi, qui parle de l'impôt, mais on ne cite pas l'article 112 qui parle de la retenue. On n'a pas oublié cet article:

Art. 112. — Le paiement de cette contribution

[1] Tome 1er, p. 382.

sera fait par retenue sur les feuilles du paiement annuel de la dette publique.

Donc l'impôt de 1793 se faisait par retenue; son mécanisme était lié à la retenue; il était en quelque sorte suspendu à la retenue. Une loi supprime la retenue, il tombe. C'est un accident. Il ne tombe pas comme impôt, en sa qualité d'impôt, en raison de son essence d'impôt.

3° Au reste, un fait prouve immédiatement et naturellement que la disposition visée ne met pas la rente à l'abri de tout impôt. La même loi du 9 vendémiaire maintient en effet, en son article 27, « le droit d'enregistrement des transferts des inscriptions sur le grand livre de la dette publique[1] ».

4° On pourrait dire, il est vrai: Cet impôt concerne le capital, non les arrérages de la dette, et limiter la portée de l'affirmation première, en disant simplement: la loi de vendémiaire interdit tout impôt sur les revenus de la dette publique.

Mais cela encore serait excessif. En effet, au moment où fut votée la loi de vendémiaire, le 30 septembre 1797, venait d'être votée, le 1er août 1797, une loi fiscale — qui ne faisait d'ailleurs que confirmer en ce point le régime créé par la Constituante — selon laquelle la contribution mobilière était réglée *« en raison des produits et rerenus de chaque contribuable* déduc-

[1] *Moniteur Universel* du 15 vendémiaire an VI.

tion faite des charges ». Aucune exception n'était faite, ni ne fut faite par la suite, pour les revenus constitués en rentes. Ils étaient frappés, avec les autres ressources, dans l'ensemble des « facultés individuelles » évaluées par des jurys d'équité[1].

Donc, il est inexact que la loi de vendémiaire mette la rente à l'abri de tout impôt.

III - SECONDE INTERPRÉTATION : L'ENGAGEMENT DE VENDÉMIAIRE NE CONCERNE PAS LES IMPOTS

Une seconde interprétation du texte litigieux réduit l'engagement à ce qu'on pourrait appeler sa portée minima. En déclarant le tiers consolidé exempt de toute retenue présente ou future, le législateur de l'an VI aurait entendu seulement mettre le tiers consolidé à l'abri des réductions arbitraires d'intérêts ou de capitaux pratiquées fréquemment par la monarchie. « La disposition, écrit M. Caillaux dans son *Exposé des motifs* avait pour objet de prémunir les rentiers contre les « retranchements de quartier » chers aux ministres de l'ancien régime; elle était d'autant moins superflue qu'elle figurait dans la loi qui réduisait les rentes des deux tiers. On conçoit qu'il importait au plus haut point de solennellement affirmer aux créanciers de l'Etat que

[1] Stourm, Les finances de l'ancien régime et de la Révolution, t. I, p. 256-257.

de telles opérations ne se répèteraient pas dans l'avenir [1]. »

Le législateur, en ce qui concerne les impôts, a-t-il gardé son entière liberté de mouvements? La loi de vendémiaire n'a-t-elle pas d'autre portée que celle-là?

Que cette loi prohibe des pratiques de cet ordre, c'est ce qui n'est pas en question. La formule adoptée: exemption de *toute* retenue présente ou future, a la plus large extension possible. Elle vaut non seulement pour tous les temps, mais pour toutes les formes possibles de retenue. Elle est universelle. Elle interdit donc les retenues arbitraires d'intérêt, les « retranchements de quartiers » du genre de ceux que pratiquaient les ministres de l'ancien régime aux heures d'embarras.

Mais la thèse que nous examinons ne se borne pas à affirmer que l'interdiction s'appliquait à ces pratiques, elle ajoute qu'elle ne s'appliquait qu'à elles.

Or, il ne peut pas en être ainsi. Cela est impossible, parce que cette interprétation est inconciliable avec le texte même dont il s'agit, si on le prend dans son entier. Le tiers consolidé est déclaré exempt de toute retenue « *présente* ou future ».

[1] Pages 17 et 18. Même interprétation chez M. Cochery en 1896 (*Officiel*, Séance 3 juillet 1896, p. 1182), chez M. Plichon (*Officiel*, Séance 1er juillet 1896, p. 1140) chez M. Marcel Rouffie (*Revue Politique et Parlementaire*, 1897, t. 51, p. 516).

Si retenue est synonyme de réduction arbitraire, on comprend très bien que la loi prohibe toute retenue *future*. Mais que pourrait signifier la même prohibition en ce qui concerne *le présent?* Le présent, c'est le moment où la loi est établie. La loi consacre une banqueroute partielle. C'est l'article même qui exempte la partie conservée de toute retenue présente ou future, qui prononce, dans sa première partie, cette banqueroute. Elle est ample, elle est des deux tiers. Or, si retenue signifie réduction arbitraire et banqueroute partielle, la disposition qui exempte le tiers consolidé de toute retenue *présente* ne peut signifier qu'une chose: c'est qu'on s'engage à ne pas pratiquer sur ce tiers même, *à l'instant même*, une nouvelle réduction arbitraire, un supplément de banqueroute. Engagement étrange, prodigieux, inconcevable. L'exemption de toute retenue *présente* ne peut pas signifier cela. Il faut donc qu'elle se rapporte à autre chose. Et ainsi, l'engagement sort des limites qu'on prétendait lui assigner.

Aussi bien, on voit immédiatement quelle est l'autre chose qu'il devait viser: c'est l'impôt direct et réel sur les arrérages de la rente que Cambon avait établi. Au moment où fut votée la loi de vendémiaire, cette disposition fiscale n'était plus appliquée. Mais elle avait encore sa place dans la loi organique du grand livre de la dette publique. C'était un ressort au repos, mais qui pouvait jouer d'un instant à l'autre.

Or, quelle sera la conséquence de la mise en mouvement de ce ressort, dans les circonstances nouvelles qui viennent d'être créées? La dette publique est réduite des deux tiers, les arrérages sont réduits des deux tiers, le propriétaire de chaque inscription voit son revenu réduit au tiers du chiffre antérieur. Va-t-il, du moins, de façon certaine, toucher intégralement le montant de ces arrérages réduits au tiers? Non. Si le mécanisme fiscal de Cambon vient à fonctionner, sur cette somme on lui retiendra 20 %. Le tiers ne sera plus que le tiers moins le cinquième du tiers, c'est-à-dire à peine un peu plus du quart. Veut-on écarter pareille éventualité, pareille menace? Il suffit de déclarer le tiers consolidé exempt de toute retenue présente — c'est-à-dire qui frapperait les arrérages de l'année courante — ou future — c'est-à-dire qui frapperait les arrérages de l'une quelconque des années à venir. C'est précisément ce qu'a fait la loi de vendémiaire, et c'est pourquoi ni cette année, ni aucune autre, l'impôt Cambon ne fut plus perçu; la loi de vendémiaire l'avait aboli.

Ainsi l'impôt Cambon — l'impôt direct sur les arrérages, perçu par voie de retenue — rend l'engagement de vendémiaire nécessaire, et par suite il en rend compte; ainsi, rapporté à cet impôt, cet engagement s'explique dans toutes ses parties; on comprend l'exemption de toute retenue future, on comprend aussi l'exemption de toute retenue présente. Toute obscurité a disparu.

IV - SIGNIFICATION EXACTE DE L'ENGAGEMENT : IL INTERDIT LA FORME D'IMPOT QUI EST RETENUE

L'examen des deux thèses extrêmes que nous avons exposées nous achemine donc à une solution moyenne. Il est inexact que l'engagement de vendémiaire mette la rente à l'abri de toute imposition. Mais il est inexact aussi qu'il ne prohibe que les réductions arbitraires de capital ou d'intérêts, les « retranchements de quartiers » ; il est inexact qu'il n'ait aucunement trait à l'impôt et permette l'assujettissement de la rente à n'importe quelle forme de taxation. L'engagement n'a ni une portée si étendue, ni une portée si minime : il permet l'assujettissement de la rente à l'impôt, mais non à n'importe quelle sorte d'impôt.

En premier lieu, et sans qu'à cet égard aucun doute soit possible, il écarte tout impôt dont le mode de perception consiste dans la retenue et qui, par suite, dans sa matérialité même, est retenue.

Mais ne vise-t-il que le mode de perception, que cet acte matériel?

Il est un type d'impôt qui, appliqué à la rente, se trouve par son essence même en connexité intime avec cette méthode de perception : c'est l'impôt direct, réel, proportionnel. Cet impôt-là appelle la retenue. C'est la chose qui doit être imposée, abstraction faite de tout rapport à la personne du contribuable; c'est le revenu, directement, en lui-même, par lui-même, qui est

à proprement parler le contribuable; dès lors, le revenu devant cotiser entre les mains de l'Etat, si ce revenu sort des mains de l'Etat, il est naturel, il est logique et il est simple qu'il cotise au moment même où il en sort; il est naturel qu'il en sorte réduit du montant de sa contribution, que l'Etat en opère au passage — au guichet — la retenue. De là la parenté qui existe dans les esprits entre les deux notions de retenue et d'impôt direct, réel, proportionnel sur les arrérages, parenté si étroite que lorsqu'on apprit que le projet Caillaux — j'entends le projet primitif, non encore amendé par la commission — était exclusif de toute retenue sur les arrérages, mais comportait un impôt direct, réel, proportionnel sur eux, il y eut dans le public un mouvement de surprise.

Et, certes, on peut, en effet, appliquer à la rente cette forme d'impôt en la dégageant de la retenue, on peut remplacer la retenue par une récupération ultérieure de la fraction imposée des arrérages. Le coupon est d'abord intégralement payé; puis le contribuable qui l'a touché vient verser l'impôt. Il n'y a pas seulement une différence de forme, mais encore une différence de fond entre les deux systèmes: dans le premier, tous les coupons sont indistinctement réduits du montant de l'impôt, retenu ainsi sur les rentes des étrangers vivant à l'étranger, qui ne sont pas des contribuables, aussi bien que sur celles des nationaux et des étrangers regnicoles; dans le second, seules les rentes des nationaux et des

étrangers regnicoles — c'est-à-dire des contribuables — contribuent.

Mais, d'abord, il y a là une tendance à la *déréalisation* de l'impôt, à sa *personnalisation*, — puisque le revenu contribue ou ne contribue pas suivant la personne de celui auquel il appartient. Nous n'avons plus à faire à l'impôt réel dans la pureté de son essence. Et surtout, il y a lieu de noter qu'au moment où fut pris l'engagement de vendémiaire — dont nous essayons de déterminer le sens — ce n'est pas avec ce caractère que l'impôt réel sur les arrérages devait se présenter aux esprits. Il devait apparaître comme étroitement rattaché à la retenue, il devait évoquer l'idée de la retenue, et, au moins dans une large mesure, la proscription de toute retenue devait éveiller l'idée de son élimination.

Le temps n'était pas loin où, à la Constituante, combattant la proposition Lavenue, Rœderer, rapporteur du Comité d'imposition, déclarait: « Lorsque l'on propose d'*imposer* les rentes, c'est, en des termes plus simples, vous proposer une *retenue*; car si l'on avait voulu imposer le rentier, il ne fallait pas demander l'avis du Comité; il vous a répété plus d'une fois qu'il ne connaissait pas d'autre moyen de le faire payer, que d'établir un impôt sur les consommations, ou à raison des facultés mobilières. *C'est donc une retenue que l'on veut;* eh bien! le Comité a unanimement pensé qu'il n'y avait pas lieu à délibérer sur cette proposition, ou qu'on ne devait délibérer que pour la rejeter. Il suffit, pour cela, de

voir le décret du 27 août 1789; par ce décret, l'Assemblée nationale a déclaré que « dans aucun cas et sous aucun prétexte il ne pourrait être fait aucune nouvelle retenue ni réduction quelconque sur aucune des parties de la dette publique ». Ces paroles si claires ne semblent pas avoir besoin de commentaire. La dette publique est composée de deux parties, les rentes ou intérêts d'un côté, les capitaux de l'autre. Le mot de réduction s'applique aux capitaux; celui de retenue aux rentes. Tel était l'objet de la disposition du décret du 27 août; il avait pour but de tranquilliser les créanciers de l'Etat sur les iniquités passées. Quelle était la cause qui détermina ce décret? L'Assemblée votait ce jour-là un emprunt à cinq pour cent d'intérêt, exempt de toute retenue. Le ministre des finances, qui l'avait proposé, annonçait que celui à quatre et demi n'avait pas été rempli. Je vous le demande, quel crédit aurait obtenu un nouvel emprunt, eût-il été porté à dix, si l'on avait supposé que, dans une autre circonstance, il pût éprouver des *retenues*? *Le sens du mot de retenue n'est donc plus équivoque.* Rappelez-vous aussi le discours de M. l'évêque d'Autun, qui a déterminé le décret de ce jour. « Le crédit est perdu, disait-il, les revenus publics sont diminués, il s'élève des inquiétudes sur les principes de l'Assemblée nationale relativement aux dettes de l'Etat. Il faut examiner si la situation des finances n'exige pas une légitime réduction de la dette publique par des *retenues sur les rentes et les effets publics.* » Il posa ensuite

en principe que le titre des créanciers était inattaquable, *même par les impôts*; vingt-cinq pages furent employées à prouver cette proposition, et puisque c'est lui qui a déterminé votre décision, il paraît assez clair que vous avez adopté ses principes. »[1]

Sans doute, Lavenue avait contesté cette signification du mot retenue. Mais l'Assemblée vota contre sa proposition et adopta celle que Rœderer appuyait entre autres par ces considérations.

On pourrait, certes, observer que, depuis, le législateur s'était placé à un autre point de vue; qu'en 1793 Cambon réalisa ce que Lavenue avait demandé.

Mais la loi Cambon, plus qu'aucun autre fait, était de nature à associer dans les esprits de la façon la plus forte les deux notions d'impôt direct, réel, proportionnel sur les arrérages, et de retenue. Elle avait, en effet, soudé la retenue au mécanisme de l'impôt.

Dans la réalité, l'impôt — cet impôt — et la retenue ne se séparaient pas. Ils furent ensemble établis par la loi, ils fonctionnèrent ensemble, leur fonctionnement fut suspendu à la même minute, et ils furent définitivement écartés par la loi au même moment. Comment, dans la pensée des contemporains, une solidarité ne se fût-elle pas établie entre les deux notions? L'exemption de toute retenue ne pouvait man-

[1] *Moniteur* du 4 décembre 1790, p. 1397.

quer d'évoquer en eux l'idée de l'exemption de tout impôt direct, réel, proportionnel.

Par la suite, des commentaires autorisés, et des actes, allaient consolider cette interprétation.

CHAPITRE IV

DÉCLARATIONS OFFICIELLES EN FAVEUR DE L'IMMUNITÉ. — LES ACTES

I. Déclarations de Thiers, de M. Magne, de Gambetta, de M. Lion Say. — La loi créatrice du 3 % amortissable. — II. Les lois de 1872 et de 1891, qui exemptent la rente de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

I - LES DÉCLARATIONS

A diverses reprises, des représentants du gouvernement ont officiellement interprété la loi de vendémiaire comme interdisant tout impôt direct et réel sur les arrérages de la rente.

En 1833, à la Chambre des Pairs, M. Bastide d'Izar propose l'assujettissement à une taxe proportionnelle des revenus mobiliers de toute nature. Thiers, ministre du commerce, déclare : « A l'égard des rentiers, il existe une loi ; la loi est souvent gênante pour les faiseurs de systèmes. *Une loi fait défense expresse d'imposer les rentes.* »[1]

En 1873, à l'Assemblée nationale, M. Raudot demande l'assujettissement de la rente au droit d'enregistrement sur les valeurs mobilières. Ce droit sera perçu pour les titres au porteur par voie de retenue sur les arrérages. Il a bien soin

[1] Séance du 15 avril 1833, *Moniteur Universel* du 16, page 1072.

de dire : « Messieurs, je ne viens pas vous proposer ici un impôt direct sur la rente; *je regarderais cet impôt comme une violation du contrat qui a été passé entre l'Etat et les prêteurs;* je viens demander l'établissement d'un droit de transmission sur la vente des rentes, ce qui est absolument différent. » (Mouvements divers.)[1]

M. Magne, ministre des finances, répond :

« ... En ce qui concerne les porteurs actuels de rentes émises par l'Etat, je demande à l'Assemblée la permission de lui rappeler qu'il existe une disposition d'une ancienne loi portant que les rentes seront exemptes de retenues présentes et futures. (C'est vrai !)

« Ce principe a été posé antérieurement à nos emprunts; par conséquent, de bonne foi, tous ceux qui ont souscrit, depuis cette époque, les nouveaux emprunts, n'ont-ils pas dû croire que ce principe devait régir le contrat passé entre eux et l'Etat? Aucun gouvernement ne s'est permis d'y porter atteinte; la disposition était suffisamment claire par elle-même, et elle a été surabondamment interprétée par la pratique qui en a été faite.

« Est-ce que jamais, lorsque l'Etat a négocié un emprunt, il a averti ceux qu'il appelait à souscrire, que, malgré la loi préexistante, il se réservait la faculté de retenir, à un titre quelconque, une portion de leurs revenus? (C'est cela ! — Très bien ! très bien !)

[1] Séance du 29 décembre 1873, *Journal Officiel* du 30, p. 8252.

« Jamais, Messieurs, sous aucun gouvernement, monarchique ou républicain, depuis la promulgation de la disposition dont je viens de parler, on n'a dit un mot, on n'a fait une proposition qui indiquât au public une pareille réserve.

« Par conséquent, il s'est formé à ce sujet une opinion commune qui a dû agir sur l'esprit des souscripteurs : il y a là une question de contrat, une question de loyauté qui ne permettrait pas aujourd'hui à l'Etat de retenir à un titre quelconque, au préjudice des porteurs de rentes, une portion quelconque des arrérages annuels qu'il a promis lorsqu'il en a reçu le prix..

« Ainsi donc, Messieurs, en ce qui concerne les porteurs de rentes déjà émises, je soutiens qu'on irait contre la bonne foi si on venait aujourd'hui leur faire la retenue qu'indique l'honorable M. Raudot dans sa proposition, et diminuer ainsi dans leurs mains la valeur en capital de leur titre. »

M. Magne envisageait ensuite l'éventualité d'une clause qui libérerait l'Etat vis-à-vis des titres à émettre à l'avenir ; mais il se prononçait contre toute disposition semblable au nom des intérêts de crédit public, ainsi que nous avons eu l'occasion de l'indiquer précédemment. [1]

Après M. Magne, Gambetta, chef de l'opposition, vient prêter au ministre, en cette question, l'appui de son autorité.

« L'Assemblée, dit-il, me permettra de lui sou-

[1] Voir plus haut, page 76.

mettre une simple et très brève observation. (Parlez!)

« Il me semble que l'amendement de M. Raudot repose ou sur une illusion, ou sur une équivoque, et je désirerais m'en expliquer très sommairement.

« Je dis que c'est une illusion si, par l'introduction de cet amendement, M. Raudot, comme il vient encore d'en renouveler la déclaration à la tribune, s'imagine qu'il ne frappe pas la rente d'un impôt. (Assentiments sur quelques bancs.)

« En effet, la rente, par ce procédé, ne serait pas frappée seulement, comme l'entend M. Raudot, d'une taxe de mutation, mais serait atteinte dans son capital même, dont l'Etat retiendrait une partie intégrante *au mépris d'un contrat solennel, et qu'il n'appartient à aucune juridiction de rompre.* (Mouvements divers. Parlez! parlez!)

« Messieurs, il est d'autant plus nécessaire de maintenir énergiquement ces principes, que vous avez fait plus victorieusement appel, dans ces derniers temps, au crédit du monde entier... (Très bien! très bien!), et qu'il serait souverainement injuste et téméraire d'entrer dans la pratique de certains Etats voisins... (Très bien! très bien!), qui, aujourd'hui, sur toutes les places du monde, se trouvent menacés dans leur crédit pour avoir précisément prêté la main à des tentatives analogues à celle à laquelle vous provoque l'honorable M. Raudot. (Très bien! très bien! sur plusieurs bancs.)

« Le crédit de la France est placé dans l'estime du monde à une trop grande hauteur, jouit d'une solidité trop précieuse pour que nous puissions, même incidemment, y laisser porter l'ombre d'une atteinte. » (Très bien! Très bien!)[1]

En 1876, M. Léon Say, ministre des finances, déclare:

« A partir de 1797, *on a proclamé en principe que jamais la rente ne serait imposée.* Elle ne l'a jamais été depuis, *et je crois pouvoir dire qu'elle ne le sera jamais*[2]. »

Enfin, en 1878, M. Léon Say, ministre des finances, ne se borne pas à inscrire dans la loi organique du 3 % amortissable cette disposition citée plus haut: « Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat sont assurés aux rentes 3 % amortissables. » Il ajoute, dans l'Exposé des motifs:

« Il est bon de faire remarquer que les porteurs (d'obligations de chemins de fer) ont à subir une retenue pour les impôts sur la transmission et sur le revenu. *Notre futur 3 % amortissable en sera naturellement exempt, comme tous les titres de rente sur l'Etat créés en France.* »

II - LES ACTES

Aux commentaires parlés ou écrits du texte de l'an VI s'est ajouté le commentaire vivant

[1] *Journal Officiel*, 30 décembre 1873, p. 8254.
[2] Séance du 8 décembre 1876, *Journal Officiel* du 9.

des actes. En 1872, l'Assemblée Nationale, aux prises avec des problèmes financiers d'une acuité exceptionnelle, décide, après avoir établi une série d'autres impôts, de frapper le revenu des valeurs mobilières par un impôt direct et réel. La rente sera-t-elle assujettie à cet impôt?

Elle est exemptée.

En 1891, sous la pression de nécessités budgétaires, on relève la taxe de 3 % à 4 %. Mais on maintient à la rente son immunité.

Ces actes, illustrant ces déclarations et les confirmant, ne pouvaient manquer de consolider la croyance en l'intangibilité du coupon de la rente.

CHAPITRE V

MANIFESTATIONS CONTRE L'IMMUNITÉ LES « PRÉCÉDENTS »

I. Les « précédents » : la rente assujettie en 1836 au droit de transmission entre vifs à titre gratuit et en 1890 au droit de transmission par décès. — Une confusion. — II. Manifestations contre l'immunité : projet Gambetta de 1876 ; — rejet d'un amendement Raoul Duval en 1884 ; — décision de la Commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus ; — le projet Cochery-Méline en 1896. — III. Mise au point. — IV. La foi publique et la démocratie.

Mais les partisans de l'impôt font observer, à juste titre, que d'autres facteurs ont dû agir sur les esprits en sens contraire. Nous indiquerons, dans un instant, ces facteurs, mais il faut d'abord écarter une prétention exagérée, suivant laquelle de véritables « précédents » auraient ouvert les voies à la mesure que l'on propose.

I - LES « PRÉCÉDENTS ».

« Il s'agit, déclare M. Fernand Faure à la Commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus, de faire un pas de plus dans une voie où l'on est déjà entré. Il importe, en effet, de le remarquer ici, puisqu'on s'est placé sur le terrain de la légalité, la rente a été déjà, à deux

reprises, assimilée, dans notre législation fiscale, aux autres valeurs mobilières. Et il importe aussi de rappeler dans quelles conditions a été opérée cette assimilation.

« Ce n'est pas seulement la loi de vendémiaire an VI — loi spéciale et tout à fait exceptionnelle — qui avait déclaré le tiers consolidé de la dette publique exempt de tout impôt présent ou futur, c'est aussi la loi de frimaire an VII, qui avait exempté la rente de toute espèce d'impôt d'enregistrement ou de timbre s'appliquant au transfert des autres valeurs mobilières.

« Qu'est-il advenu? Une première fois. le 18 juillet 1836, la loi de finances portant fixation du budget de 1837, a décidé qu'il était fait une dérogation à l'article 70 de la loi de frimaire an VII en ce qui concerne les donations entre vifs portant sur des rentes au porteur. Personne n'a soulevé, à ce moment, d'objection, personne n'est venu, avec les accents indignés que j'entends ici, essayer de prouver que l'Etat manquait à ses engagements, que la loi de frimaire an VII, en exemptant la rente de tout impôt d'enregistrement, avait lié à jamais le législateur vis-à-vis des porteurs de rentes. On a appliqué la loi du 18 juillet 1836 sans soulever aucune révolution et sans faire aucune espèce de faillite. Un peu plus tard, en 1850, on a fait un pas de plus. La loi de finances des 18 et 22 mai 1850 est venue appliquer aux rentes sur l'Etat, aux rentes nominatives comme aux rentes aux porteurs, les

droits de transmission en matière de succession et de donation; cette fois encore, personne n'a prétendu que cette nouvelle dérogation au principe de l'immunité posée par la loi de finances de l'an VII constituait un manquement à ses engagements entérieurs; on ne l'a pas plus dit en 1850 qu'en 1836, on n'a pas soutenu que l'Etat devenait malhonnête et banqueroutier. Qu'est-ce que nous demandons aujourd'hui? Nous demandons qu'on aille un peu plus loin et qu'on étende à la rente non seulement les droits d'enregistrement sur les successions ou donations, mais tous les autres droits qui frappent les valeurs mobilières; nous demandons que la loi de 1872 et celle de 1891 soient appliquées à la rente[1] »

Même langage dans la bouche de M. Boulanger, vice-président de la Commission: « En 1793] on a établi sur les rentes un impôt analogue à la contribution foncière; on a considéré que la dette publique étant aussi solidement assise que la propriété foncière, il était juste que la rente sur l'Etat payât une taxe assimilable à cette contribution. Une taxe spéciale a donc été établie sur les rentes et perçue par voie de retenue des arrérages pendant un certain temps. Elle n'a été abolie que le jour où l'on a fait le tiers consolidé. On venait alors d'imposer aux rentiers des sacrifices énormes; on a voulu

[1] Procès-verbaux de la Commission extraparlementaire de l'Impôt sur les revenus, t. II, p. 948.

purement et simplement leur accorder une compensation. J'en trouve la preuve dans les motifs sur lesquels on s'est appuyé pour réclamer l'exemption de toute retenue. Au Conseil des Anciens, un orateur, Cretet, disait en effet:

Le crédit public, la situation malheureuse de la Dette de l'Etat et l'humanité conduisent à cette mesure.

« On était même allé plus loin et, pour compenser la perte imposée aux rentiers, on leur avait accordé l'exonération de tout impôt, non seulement sur la rente, mais encore sur les mutations de cette rente; voilà le double engagement qu'a pris alors le Trésor. Il y avait véritablement alors des raisons pour accorder ces immunités fiscales. Les circonstances dans lesquelles se trouvaient les rentiers, quand on a fait le tiers consolidé, étaient douloureuses. Savez-vous ce que valait, en l'an VI, le 3 % perpétuel? 7 livres 6 sous; pour 7 livres 6 sous on pouvait acheter 3 francs de rente perpétuelle! Aussi, a-t-il paru humain, comme on le dit au Conseil des Anciens, d'accorder aux rentiers presque ruinés une véritable exonération d'impôts.

« Depuis lors, est-ce que la situation ne s'est pas améliorée? Est-ce que le motif qui justifiait cette exemption existe encore? Est-ce que pour 7 livres 6 sous on achète 3 francs de rente perpétuelle? Est-ce que les fonds publics n'ont pas monté dans la proportion extraordinaire que vous connaissez? Est-ce que les rentiers, aujourd'hui, ont besoin du... ménagement humani-

taire qu'on devait leur donner alors? Le motif qui a entraîné l'exonération de l'impôt au moment du tiers consolidé ne subsiste pas plus que ne subsiste le motif qui, à l'origine, avait fait dispenser de l'impôt les rentes sur l'Etat. C'est pourquoi, depuis l'époque du tiers consolidé, les mutations par décès et les transmissions entre vifs à titre gratuit d'inscriptions sur le Grand Livre de la Dette publique, dont on avait promis l'exonération aux rentiers, ont été assujetties aux droits établis pour les successions et les donations, en vertu de la loi du 18 mai 1850. Quand le législateur, revenant sur cet engagement formel contenu dans le même texte que celui relatif à l'exemption de l'impôt sur la rente, a assujetti au droit de mutation les rentes sur l'Etat, a-t-on crié qu'il violait son engagement? Pas du tout. Cet impôt a été voté, appliqué, et n'a produit sur le crédit publiq aucune espèce d'influence [1]. »

L'argument consiste donc à présenter comme similaires, à mettre sur le même pied l'immunité relative aux retenues et l'immunité relative au droit d'enregistrement, et à dire: puisqu'on a supprimé la seconde, il n'y a aucune raison de ne pas supprimer la première; en supprimant la seconde immunité, on a virtuellement supprimé, au point de vue juridique, la première; on a tout au moins créé un état de droit

[1] Ibid., p. 672.

qui comporte sa suppression ; on a créé un « précédent », dégageons-en les conséquences, poursuivons l'œuvre commencée.

La situation est-elle bien, en réalité, telle qu'on nous la présente? Non. Le point de départ de l'argument est vicieux. On assimile à tort les dispositions juridiques qui ont créé les deux immunités.

L'erreur, chez M. Boulanger, est compliquée d'inexactitude matérielle. Il appelle la disposition relative à l'exemption du droit d'enregistrement un « engagement formel » ; on verra, par le texte cité plus bas, que cette expression n'est pas juste ; mais surtout il dit que cet « engagement formel » est « contenu dans le même texte que celui relatif à l'exemption de l'impôt sur la rente », et cette affirmation est radicalement erronée. La loi du 9 vendémiaire, qui contient l'exemption de retenue, ne supprimait nullement le droit d'enregistrement. Elle se bornait à en ramener le taux de 2 à 1 %. Elle disait :

Art. 27. — A compter du 1er brumaire prochain, et quelle que soit la date de la mutation, le droit d'enregistrement des transferts des inscriptions sur le Grand Livre de la dette publique, sera d'un pour cent de la somme exprimée dans l'inscription.

Le droit ne sera que d'un demi pour cent pour les transferts d'inscriptions viagères[1].

C'est une loi postérieure, la loi du 2 frimaire an VII — ainsi que le signale M. Fer-

[1] *Moniteur Universel* du 15 vendémiaire an VI.

nand Faure — qui a créé l'exemption du droit d'enregistrement.

Enfin M. Boulanger représente l'engagement de vendémiaire comme une simple mesure d'humanité motivée par l'état malheureux des rentiers, et cite à ce sujet une déclaration de Cretet. Ceci encore est une erreur — qui résulte d'ailleurs tout naturellement de la précédente. C'est à propos de l'exemption du droit d'enregistrement que Cretet, dans la séance du Conseil des Anciens du 21 frimaire an VII, déclara : « L'exception au droit d'enregistrement pour les lettres de change tirées de place à place *et pour les inscriptions au Grand Livre* est réclamée par la protection due au commerce et *par la situation malheureuse de la dette de l'Etat : l'humanité la commandait* surtout en faveur des inscriptions[1]. »

Il résulte de ces constatations que l'exemption du droit d'enregistrement doit bien être considéré comme étant, dans son origine, une mesure d'humanité mais qu'il ne peut pas en être dit autant de la loi de vendémiaire. Lorsque le législateur du Directoire, rayant les deux tiers de la Dette publique, accorda à l'autre tiers la garantie de l'exemption de toute retenue, il n'est pas douteux qu'il vit dans cette garantie, non pas une pure mesure d'humanité, mais une compensation. La loi de frimaire accorda une faveur. La loi de vendémiaire avait proclamé un droit. Aussi conçoit-on très bien que, les

[1] *Moniteur Universel* du 25 frimaire, an VII, p. 347.

circonstances exceptionnelles qui avaient provoqué la faveur ayant pris fin, la faveur ait été retirée. Elle tenait de son origine même un caractère de précarité. Le droit constitué par la loi de vendémiaire était moins fragile.

Mais l'assimilation pêche à un second point de vue. La loi de vendémiaire concerne le paiement des arrérages, tandis que la loi de frimaire concerne la circulation du titre même de la rente. Or, en aucun temps, auparavant, le droit de l'Etat de percevoir une sorte de péage sur la circulation des propriétés, même lorsqu'elles revêtaient la forme de créances sur l'Etat, n'avait été contesté. Et c'est ainsi que l'Assemblée Nationale, juste huit jours après l'adoption de la résolution par laquelle, après un débat passionné, elle repoussait la proposition Lavenue, votait sans discussion un décret qui disait :

III. Seront écrites sur papier timbré...

5° Les quittances de rentes payées par le Trésor public [1].

En outre et indépendamment de cette considération, ces deux lois sont, par rapport à la rente, d'une importance fort inégale. La première est à la fois la loi de liquidation de l'ancienne dette et la loi de création de la nouvelle : c'est une loi de revision de tous les contrats antérieurs, une loi constitutive d'une clause nouvelle et essentielle, une loi fondamentale, *organique*. La seconde est une loi ordinaire, qui

[1] Décret de l'Assemblée Nationale du 12 décembre 1790, Lois et Actes du gouvernement, t. II, p. 393-394.

crée un état juridique essentiellement révocable. La première a, si je puis dire, force de contrat. La seconde n'a que force de loi.

Enfin, et c'est ici que cette différence radicale éclate, la forme même de la loi de frimaire indique qu'il s'agit d'une loi ordinaire, valable seulement tant qu'il n'aura pas plu au législateur de la retirer: « Sont exempts de la formalité de l'enregistrement... 3° Les inscriptions sur le Grand Livre de la Dette publique, leurs transferts et mutations, les quittances des intérêts qui en sont payés, et tous les effets de la dette publique inscrits ou à inscrire définitivement[1]. » Pas un mot n'est dit touchant l'avenir: cette disposition aura la durée que par son consentement continué la législation lui laissera.

Le texte de vendémiaire est autre, il engage l'*avenir ;* ce qui fait sa signification, sa portée, sa valeur, c'est qu'il engage l'avenir, tout l'avenir, l'avenir sans limite, — sans autre limite que celle qui comporte le remboursement, le rachat de la dette, la conversion, qui est toujours de droit. « *Il règle et modifie à perpétuité le paiement de la dette publique* », constate le rapporteur, Cretet, dans la séance du Conseil des Anciens du 8 vendémiaire an VI[2]. Ce texte déclare en effet « le tiers conservé en inscriptions exempt de toute retenue présente et future ».

[1] *Moniteur Universel* du 29 frimaire, p. 364.
[2] *Moniteur Universel* du 12 vendémiaire an VI, p. 49.

intérêts qui ne sont payés, et tous les effets

Il y a donc une différence capitale, une différence de nature entre les dispositions des deux lois, entre les immunités créées par elles. Et, par suite, les mesures législatives de 1836 et de 1850, qui ont levé une partie des exonérations consenties par la loi de finances de frimaire an VII, ne constituent pas, par rapport à la suppression de l'immunité conférée par l'engagement de vendémiaire — l'exemption de toute retenue présente ou future — des « précédents ».

II - MANIFESTATIONS CONTRE L'IMMUNITÉ

Mais ce n'est point à dire qu'il ne faille attacher à ces deux faits aucune importance. S'ils n'ont pas la signification juridique qu'on leur attribue, ils ont une signification morale. Ils ne constituent pas des « précédents » ; ils n'entament pas la valeur juridique de l'engagement de vendémiaire ; ils ne modifient pas l'état de droit que cet engagement a créé. Mais ils sont un élément de l'ambiance morale constuée autour de cet état de droit. Nous avons indiqué des déclarations d'hommes d'Etat et des actes qui doivent être considérés comme une sorte de renfort moral apporté à l'engagement de l'an VI : c'est au même titre qu'il est légitime de faire intervenir ici, comme ayant une portée morale inverse, comme étant de nature à neutraliser à quelque degré l'action de ce renfort, les lois de 1836 et de 1850.

D'autres faits n'ont pas pu manquer d'agir dans le même sens.

Gambetta a parlé, en 1873, avec une grande véhémence, contre l'application à la rente d'un impôt qui réduisait son revenu. Mais en 1876, au nom d'une sous-commission, il présentait à la Commission du budget de la Chambre, et faisait adopter par elle[1], un projet d'impôt général sur les revenus, dans lequel les arrérages de la rente étaient assujettis à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières créé par la loi de 1872. Dans le rapport présenté à l'appui du projet, il disait : « Il n'est plus possible, depuis la loi du 29 juin 1872, de ne pas faire entrer dans une catégorie à part les revenus de la propriété mobilière ; seulement, une logique invincible, du moment où l'impôt s'établit sur l'assiette du revenu, oblige à ne pas laisser de côté les fonds prêtés à l'Etat. Pourquoi l'argent ainsi employé ne contribuerait-il pas aux charges sociales, alors qu'on y fait contribuer l'argent prêté aux communes et aux départements ? La cédule dite mobilière doit forcément comprendre les rentes sur l'Etat et les revenus payés en France par les mandataires des Etats étrangers, aussi bien que les revenus de toutes les sociétés qui paient aujourd'hui la taxe de 3 % [2]. »

Autre fait. En 1886, à la Chambre des députés, au cours de la discussion d'une loi d'em-

[1] *Discours et Plaidoyers Politiques de M. Gambetta publiés par M. Joseph Reinach,* Paris, 1882, t. VI, p. 414.
[2] Ibid., p. 385.

prunt, M. Raoul Duval propose l'addition au texte de la loi du paragraphe suivant:

Les rentes qui seront émises en exécution de la présente loi, ainsi que les rentes émises jusqu'à ce jour, sous les dénominations de rentes 4 $^1/_2$ p. 100, 4 p. 100, 3 p. 100 perpétuels et 3 p. 100 amorfissables, ne pourront être frappées d'aucun impôt.

Or, par 317 voix contre 183, la Chambre repousse cette proposition[1].

En 1895, la Commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus instituée au Ministère des finances se prononce en faveur de l'assujettissement de la rente à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Enfin, en 1896, le ministère Méline dépose un projet d'impôt général sur les revenus, qui comprend l'impôt sur la rente.

La portée de ces diverses manifestations, pourra-t-on ajouter, s'accroît du fait que des conversions les ont suivies, et qu'au moment où ils acceptaient la *novation* de leur contrat sur des bases nouvelles, les porteurs de rentes étaient en mesure d'escompter les chances d'impôts que ces manifestations permettaient de prévoir.

III — MISE AU POINT

Tous ces faits ont certainement agi. Tous ces faits doivent être pris en considération. Mais s'il n'en faut pas méconnaître l'importannce,

[1] Séance du 8 avril 1886, *Officiel* du 9, p. 715.

il ne faut pas non plus l'exagérer. Une mise au point s'impose.

Gambetta a soutenu, en 1876, une manière de voir opposée à celle qu'il avait défendue en 1873; mais en 1878, dans un grand discours politique — dans son discours de Romans — il est revenu à sa première opinion, et il est même allé plus loin, bien plus loin que l'interprétation même la plus rigoureuse des contrats ne le commandait, lorsque, en même temps que contre l'impôt sur la rente, il s'est, dans ce discours, prononcé contre la conversion, qui était alors financièrement possible. « Un jour, dit-il, j'ai lutté contre l'établissement d'un impôt sur la rente. J'ai heurté des opinions reçues, mais je ne voulais rien laisser faire contre *la force première qui a permis la reconstitution de toutes nos autres forces*, contre le crédit français. La défense de ce crédit a été pour moi un devoir rigoureux, absolu, incessant, et je demande à la démocratie de défendre ce crédit comme elle défendrait le dernier rempart de la sécurité intérieure ou extérieure, car, ne l'oublions pas, c'est avec ce crédit puissant que nous avons pu restaurer notre frontière mutilée en réparant les brèches faites à notre ceinture de forteresses, reconstituer notre armée en mettant son matériel au niveau de tous les perfectionnements et nous lancer dans cette entreprise de cinq à six milliards de travaux de canaux et de chemins de fer. C'est grâce à ce crédit que nous pouvons maintenir l'armée, comme effectif, sur

un pied respectable et nécessaire; que nous sommes en mesure de doter les services généraux des postes, des télégraphes et de l'instruction publique.

« Toutes ces forces qui, en dehors du crédit français, vous feraient défaut, défendez-les; c'est le point central, et quant à moi, je n'y laisserai pas toucher, malgré les arguments juridiques qui seront invoqués — quelquefois les sommets du droit sont les sommets de l'injustice — non, je ne laisserai pas léser, pour faire la conversion de la rente, les porteurs qui sont venus avec confiance à la république en apportant leur argent pour la libération du territoire. Il faut qu'il s'écoule un temps moral et matériel avant de toucher à cette question, afin que l'Etat ne paraisse pas abuser de ses droits. (Vifs applaudissements.)

« Donc sur ces matières, sagesse, lenteur, économie, *respect scrupuleux des engagements matériels et moraux pris par l'Etat envers les citoyens.* [1]

En ce qui concerne le rejet de l'amendement Raoul Duval, il y a lieu de noter que cet amendement dépassait de beaucoup le cadre de l' « impôt sur la rente ». Il demandait que les rentes ne puissent être frappées « d'aucun impôt ». Il n'aurait plus été possible, après le vote de cet amendement, de percevoir sur la rente les droits sur les transmissions entre vifs à titre gratuit

[1] *Journal du Débats* du 22 septembre 1878.

ni sur les transmissions par décès, et on peut se demander si l'incorporation de la rente à un revenu global atteint par l'impôt personnel eût été permise. C'est le refus de cette immunité intégrale que signifie le rejet de l'amendement.

La Commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus a voté l'impôt sur la rente. Mais il y a lieu de noter que par un premier scrutin elle l'avait repoussé[1]. Ce n'est qu'après une seconde délibération qu'elle l'adopta.

Le ministère Méline a présenté un projet d'impôt sur les revenus qui contenait l'impôt sur la rente; mais il ne faut pas oublier que, devant les protestations soulevées notamment par cette partie de son projet, il l'a retiré.

Pour ces diverses raisons, la valeur de ces manifestations se trouve fortement réduite.

Mais faisons abstraction de ces considérations: sera-t-il vrai de dire qu'une ambiance morale nouvelle aura, à l'heure des conversions, transformé, en ce qui concerne l'immunité de vendémiaire, le statut de l'ancienne dette?

Le prétendre serait oublier deux choses: d'abord, que seule une fraction de la dette publique a été convertie, et que plus de la moitié du 3 % perpétuel et la totalité du 3 % amortissable n'ont pas été touchés par la conversion; ensuite, que bien loin d'avoir été une occasion de libérer l'Etat de l'engagement séculaire, les conversions de 1894 et de 1902 l'ont implicite-

[1] Séance du 28 novembre 1894, *Compte-rendu*, t. II, p. 689.

ment, mais en des termes très nets, confirmé. « *Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat,* déclarait-on catégoriquement, *sont assurés aux rentes du nouveau fonds*[1]. »

Il est inutile de commenter ce texte. Il évoque immédiatement l'idée que la nouvelle rente est mise au bénéfice de l'engagement de l'an VI, qu'elle est garantie contre l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Dira-t-on qu'il est excessif de donner à cette formule cette portée, et qu'elle pourrait être interprétée en un autre sens? Du moins ne contestera-t-on pas qu'elle pouvait être raisonnablement interprétée ainsi. Or, cela suffit. La raison, c'est celle à laquelle se rendait la commission de 1871, chargée d'étudier un projet d'impôt sur les revenus. « La majorité, nous dit le rapporteur, M. Casimir Périer, n'a voulu faire porter aucune charge sur les rentes françaises. Elle aurait pu invoquer, contre tout assujettissement de la rente à l'impôt, l'intérêt de la France à ne rien faire qui puisse porter atteinte au crédit qu'elle a trouvé si confiant et dont elle aura encore besoin; mais ce sont des considérations plus hautes qui ont inspiré les adversaires de la taxe. Ils trouvent que le respect des engagements pris doit être porté jusqu'au scrupule[2]. »

IV — LA LOI PUBLIQUE ET LA DÉMOCRATIE

Cette conception des devoirs moraux de

[1] Voir plus haut, p.
[2] *Officiel* du 1er octobre 1871, p. 3760.

l'Etat n'est pas celle de certains libéraux, tels que M. Aynard. Il disait, dans le débat de 1896 :

« J'estime qu'on abuse singulièrement de certains mots, très beaux, très nobles et très retentissants, comme « l'Etat honnête homme. » Pour moi, je ne connais qu'un honnête homme, c'est le simple honnête homme, c'est l'individu. Je n'ai aucune confiance dans la probité de la collectivité[1]. »

Les démocrates doivent vouloir que l'on ait confiance dans la probité de la collectivité, et non pas seulement dans la probité des individus. La collectivité, qu'ils veulent forte, ne doit pas être dépouillée de cette grande force : le crédit. Le crédit public est une partie, une partie essentielle, de la *chose publique*, — leur chose, — et de la puissance publique, outil indispensable du bien public, de l'émancipation sociale. Les politiciens et les économistes qui veulent la collectivité faible, l'Etat faible, et les individus — certains individus — tout puissants, sont logiques lorsqu'ils travaillent à diminuer le crédit de la collectivité, de l'Etat. Au nom de la même logique, les démocrates doivent veiller jalousement sur lui, le soustraire à toute atteinte, le faire tout puissant, incontesté. Et pour cette raison ils doivent — conscients de leur but et conscients de leurs moyens — porter le respect des engagements pris par l'Etat « jusqu'au scrupule ».

[1] Séance du 3 juillet 1896, *Officiel* du 4, p. 1173.

TROISIÈME PARTIE

L'égalité devant l'impôt

CHAPITRE PREMIER

L'IMMUNITÉ SERAIT UNE VIOLATION DE LA JUSTICE

L'argument. — Illustration à l'aide d'exemples. — Une « double injustice ».

L'argument essentiel invoqué par les partisans de l'assujettissement de la rente à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est tiré de ce principe que tous les citoyens doivent être égaux devant l'impôt. L'exonération actuelle serait la violation de ce principe.

Cet argument a été présenté sous une forme claire, simple, et au premier abord impressionnante, par M. Quintaa, député, dans le débat de 1896. « Je suis résolu, dit-il, à voter l'impôt sur rente, tel qu'il est proposé par le gouvernement; et cela uniquement afin de rendre hommage au

principe d'égalité devant la loi fiscale qui me paraît avoir été violé depuis fort longtemps, à raison de la situation privilégiée que la loi accorde aux rentiers de l'Etat. *(Très bien ! très bien ! sur divers bancs.)*

« En effet, si nous réduisons la question à sa plus simple expression, nous arrivons au résultat suivant.

« Prenons, par exemple, trois citoyens français. Le premier achètera avec son épargne une valeur industrielle qui l'obligera à payer un impôt au fisc. Le second consacrera son épargne à acheter une propriété, un fonds rural; cette personne payera également un impôt très élevé, beaucoup plus élevé que la précédente, puisque en sus de l'impôt annuel qu'elle est obligée de verser dans la caisse de l'Etat, elle devra payer les droits de mutation, qui s'élèvent souvent jusqu'à 10 %. Le troisième contribuable consacrera ses économies à acheter un titre de rente sur l'Etat; il se trouve exonéré de toute charge fiscale. En vertu de quel principe accordez-vous ce privilège à ce troisième contribuable[1] ? »

M. Leroy-Beaulieu, dans son *Traité des Finances*, formule le même argument en ces termes: « La règle que nous avons posée touchant l'équité d'assujettir les titres des fonds publics aux impôts généraux de transmission ou sur le revenu qui existent dans le pays, ne peut faire de doute

[1] Chambre des députés, Séance du 6 juillet 1896, *Officiel* du 7.

en principe. Si l'on y manque, on enfreint, en effet, la justice distributive. Considérons, par exemple, la situation de deux catégories de Français avant et depuis la guerre de 1870-71 : ces deux catégories sont, d'une part, les rentiers sur l'Etat et, de l'autre part, les porteurs d'obligations de chemins de fer garanties par l'Etat ; c'étaient là des titres qui étaient recherchés également par les pères de famille. Supposons un père de famille ayant, également avant la guerre, un revenu de 10.000 francs en obligations de chemins de fer garanties par l'Etat. Il semble qu'en stricte équité l'un et l'autre de ces pères de famille doivent contribuer dans la même proportion au payement des charges nouvelles résultant de nos catastrophes. Eh bien ! il n'en a pas été ainsi. On a, depuis la guerre, mis un impôt de 4 % sur le revenu de toutes les valeurs mobilières, mais on a exempté de cet impôt les titres de rente sur l'Etat : il en résulte que le père de famille ayant un revenu de 10,000 francs en obligations de chemins de fer, a été imposé de 400 fr. par an pour faire face aux nouvelles charges nationales : le rentier, au contraire, a continué à toucher ses 10,000 fr. annuellement, sans aucune espèce de retenue. En outre, on a considérablement aggravé les droits de transmission sur les valeurs mobilières, droits dont les rentes sur l'Etat ont continué à être exemptées. Or, comme les droits de transmission se perçoivent pour les titres au porteur sous la forme de retenue annuelle sur les intérêts, il en résulte que le propriétaire d'un revenu de 10,000

francs en obligations de chemins de fer a subi de ce chef une nouvelle aggravation d'impôts de 100 ou 150 fr., aggravation dont aura été exempté le propriétaire d'un revenu de 10,000 francs en titres de rente sur l'Etat. Ainsi, le premier capitaliste aura vu l'impôt direct réduire de 5 ou de 5½ % son revenu d'avant la guerre, tandis que le second capitaliste sera demeuré exactement dans la même position qu'avant la guerre. Le rentier sur l'Etat n'aura en rien contribué aux charges nouvelles du pays: on dira peut-être qu'il aura subi l'effet des nouveaux impôts de consommation, mais le porteur d'obligations de chemins de fer n'aura pas échappé non plus à ces impôts indirects, seulement, par surcroît, il aura payé de nouveaux impôts directs. Il y a là une flagrante injustice. »[1]

M. Fernand Faure, dans son article sur *l'Impôt sur la Rente*, reprend « l'exemple si heureusement choisi par M. P. Leroy-Beaulieu » de ces deux citoyens français ». « Pourquoi cette inégalité? demande-t-il. Au point de vue purement moral, il est impossible de le dire. Ceux-là seuls peuvent en prendre leur parti qui ne reconnaissent pas ou qui oublient que la justice fiscale, c'est, avant tout, selon l'expression de M. Léon Say lui-même, l'universalité et l'égalité proportionnelle des impôts. »

« L'exemption du rentier, dit encore M. Fernand Faure, est doublement injuste, comme tous

[1] Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances,* 6e édition, Paris, 1899, t. II, p. 548.

les privilèges fiscaux. Elle procure à des citoyens un avantage auquel ils n'ont aucun droit. Elle entraîne pour d'autres une charge qu'ils ne doivent pas supporter. »[1]

---

[1] *Revue Politique et Parlementaire*, 1895, t. V, pp. 35 et 36.

CHAPITRE II

IMMUNITÉ PAYÉE

Deux cas à examiner. I. L'exonération de la rente en 1872. Ses raisons. — II. L'assujettissement actuel de la rente à l'impôt. Comment il serait contraire à la justice.

Lorsqu'on s'appuie sur les considérations développées par M. Leroy-Beaulieu pour réclamer l'établissement d'un impôt sur la rente, on confond deux choses absolument distinctes : la question de la légitimité de l'exonération de la rente Au moment où à été établi l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, et la question de la légitimité de son assujettissement actuel à cet impôt dont elle a été jusqu'ici exemptée.

I. *L'exonération de la rente en 1872*

En premier lieu, l'Etat a-t-il commis le déni de justice que lui imputent M. Leroy-Beaulieu et M. Fernand Faure lorsqu'il a exempté la rente de l'impôt auquel il assujettissait le revenu des autres valeurs mobilières ? La chose semble évidente. Elle n'est pourtant rien moins que certaine.

Le problème, en effet, tel qu'on le pose, est mal posé. Il y manque une donnée essentielle, ou plutôt une donnée y est inexacte. On consi-

dère comme équivalents et à tous les égards comparables les deux titres dont l'un a été par la suite imposé et l'autre ne l'a pas été. « C'étaient là des titres qui étaient recherchés également par les pères de famille », nous dit M. Leroy-Beaulieu. Cette formule est inexacte ou à tout le moins équivoque: car elle dit ou laisse entendre que les deux titres étaient d'égale valeur, alors qu'il y avait entre eux une différence de valeur sensible. A revenu égal, les obligations de chemins de fer valaient moins que les titres de rente. Leur revenu se capitalisait à un taux plus haut que celui de la rente. En d'autres termes encore, le crédit des Compagnies était inférieur à celui de l'Etat. Une exception devrait être faite pour la période de la guerre, mais exclusivement pour cette période. C'est ce dont on peut se rendre compte en se reportant au tableau de M. Coste (page 33).

D'après les chiffres de ce tableau, en 1855, alors que les obligations de chemins de fer étaient aussi complètement exemptes d'impôt que la rente, 75 fr. de revenu se payaient 1,700 fr. sous forme de titres de rente et 1,462 fr. 50 sous forme d'obligations de chemin de fer. Le même revenu se capitalisait: en rente, à 4,41 %, et en obligations de chemins de fer, à 5,12 %, — ce qui établissait entre les deux taux de capitalisation une différence de 16,13 %. En 1868, les obligations de chemins de fer, frappées de l'impôt de transmission, ne rapportaient plus que 72 fr. 88. Elles valaient 1,618 fr. 75, et leur revenu se capitalisait

à 4.44 %, alors que la rente valait 1,753 fr. 75 et que son revenu se capitalisait à 4,27 %, — ce qui établissait entre les deux taux de capitalisation une différence de 3,98 %. En 1869, les obligations valaient 1,678 fr. 85 et rapportaient 72 fr. 84, revenu qui se capitalisait à 4,28 %, alors que la rente valait 1.788 fr. 75 et que son revenu de 75 fr. se capitalisait à 4,19 %, — ce qui établissait entre les deux taux de capitalisation une différence de 2,14 %.

Ces chiffres suffisent à établir que, à revenu égal, les obligations de chemins de fer représentaient un capital, un versement inférieur à celui que représentait la rente. Mais ils ne permettent pas de mesurer intégralement la différence existant entre le taux véritable de l'intérêt payé par l'Etat et le taux véritable de l'intérêt payé par les compagnies. Ils ne tiennent pas compte, en effet, de la différence qui provient du fait que les obligations des compagnies sont amortissables et remboursables avec prime à un prix fortement supérieur à leur prix d'émission. Les éléments d'une comparaison exacte nous sont fournis par M. Alfred Picard dans son *Traité des Chemins de Fer*.

A l'aide de calculs d'une rigueur parfaite, M. Picard a dressé le tableau ci-dessous, dans lequel sont indiqués pour une série d'années — celles qui correspondent aux grands emprunts de l'Etat — les taux effectifs d'intérêt des emprunts de l'Etat et des emprunts de la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée, choisie comme type

pour cette double raison que ses obligations sont les plus nombreuses et que leurs cours se sont peu écartés de la moyenne générale des six grandes Compagnies.

Années	TAUX EFFECTIF D'INTÉRET	
	Emprunts de l'Etat	Emprunts de la Cie P.-L.-M.
1859	4.96 %	5.46 %
1863	4.52	5.16
1868	4.33	4.94
1870	4.95	4.65
1871	6.16	5.44
1878	3.98	4.39
1881	3.81	3.90
1884	4.25	4.23

M. Alfred Picard résume en ces termes les résultats qui se dégagent de ce tableau, ainsi que de l'ensemble de ses recherches, qui ont porté sur toutes les compagnies :

« *Jusqu'en 1870, le crédit des grandes Compagnies était notablement inférieur à celui de l'Etat*; l'écart était, par exemple, de 0 fr. 50 en nombre rond par 100 fr. de capital, pour l'année 1859, et de plus de 0 fr. 60 en 1868.

« Les désastres de 1870-71 ont naturellement affecté plus profondément le cours de la rente que celui des obligations des chemins de fer. Ces dernières ont pris le dessus ; en 1872, elles avaient environ 0 fr. 50 d'avance.

« Mais la reconstitution de nos finances n'a pas tardé à rétablir l'égalité et même à restituer l'avantage au crédit de l'Etat; en 1878, l'émission de la rente 3 % amortissable a pu se faire à 0 fr. 40 de moins que celle des obligations

de chemins de fer; en 1881, l'écart a encore été de près de 0 fr. 10. »[1]

Ainsi, il y a une différence marquée entre le crédit des compagnies de chemins de fer et le crédit de l'Etat; à l'époque où nous reporte l'exemple de M. Leroy-Beaulieu, celle qui a précédé la guerre, l'écart était particulièrement fort. En 1859, il était de 10.08 %, c'est-à-dire que le même revenu qui coûtait en titre de rente 100 fr., ne coûtait en obligations de chemins de fer que 89 fr. 92. En 1863, il était de 14,55 %, c'est-à-dire qu'un revenu qui coûtait en titre de rente 10 fr., ne coûtait en obligations de chemins de fer que 85 fr. 85. Enfin, en 1868, il était de 14.08, c'est-à-dire qu'un revenu qui coûtait en titre de rente 100 fr., ne coûtait en obligations de chemins de fer que 85 fr. 92.

Si donc nous admettons que les deux citoyens cités par M. Leroy-Beaulieu avaient acheté leurs valeurs en 1868, celui qui choisit des obligations de chemins de fer versa, pour avoir un revenu de 10,000 fr. un capital de 14,08 % inférieur à celui que versa le citoyen qui acheta de la rente. Le premier versa 202,408 fr., et le second 230,946 fr.

Pourquoi le premier, avec ses 230,000 francs, acheta-t-il de la rente, au lieu d'acheter des obligations de chemins de fer, qui lui auraient rapporté davantage: 11,408 fr. au lieu de 10,000 fr.?

Apparemment, c'est parce que le placement en fonds d'Etat lui donnait plus de sécurité: la dif-

[1] Alfred Picard, *Traité du Chemin de fer*, Paris, 1887, t. I, p. 916.

férence des deux taux représente la prime d'assurance payée par la Compagnie en plus de celle que payait l'Etat. La rente était un placement plus sûr. Et pourquoi, plus sûr? Sans doute, parce que les chances d'insolvabilité apparaissent moindres, mais aussi parce qu'un risque attaché aux obligations des compagnies était écarté de la rente de l'Etat : le risque de diminution du revenu par le moyen d'impôts. La loi de de vendémiaire, exemptant la rente de toute retenue présente ou future, et diverses déclarations faites depuis, donnaient à cet égard aux porteurs de rente une sécurité que les porteurs de titres industriels n'avaient pas.

La décision de 1872 et les décisions ultérieures qui ont exempté les rentes d'impôts que l'on faisait subir aux autres valeurs n'étaient donc pas aussi iniques que le prétend M. Leroy-Beaulieu, et que le déclare après lui M. Fernand Faure. Si, depuis la guerre, le premier des deux capitalistes cités par M. Leroy-Beaulieu a vu ses revenus réduits par l'impôt de 5 à 5 ½ %, alors que l'impôt n'a pas touché ceux du second, le premier n'a pas à se plaindre d'un déni de justice : il touchait un intérêt de 14,08 % supérieur à l'intérêt que touchait le porteur de rente, en raison des risques qu'il courait ; il se faisait payer pour ces risques, il touchait une prime d'assurance qui l'en couvrait. De quoi se plaint-il s'il vient à subir un dommage dont on l'a par anticipation indemnisé? Il serait exagérément avantageux d'encaisser l'indemnité sans subir

le dommage, et il serait d'une justice bien douteuse que l'on infligeât la même charge à celui qui en a pour ainsi dire reçu le prix et à celui qui a payé pour ne pas la subir.

En réalité, le citoyen qui a acheté les obligations de chemins de fer et qui a touché une indemnité de 14,08% pour un dommage qui n'a été jusqu'ici que de 5 à 5 ½ %, peut encore se féliciter d'avoir fait un bon placement, une bonne affaire. C'est la seule moralité que comporte l'apologue de M. Leroy-Beaulieu.

Mais quand bien même une injustice aurait été commise à son détriment en 1872, lorsque la rente fut exemptée, s'ensuivrait-il qu'il faut, pour réparer cette injustice, imposer la rente aujourd'hui? Nous voici en face de notre seconde question.

II. — *L'assujetissement actuel de la rente à l'impôt*

L'impôt, nous le savons, contribue à la fixation du prix des titres. L'impôt est une charge du titre, à déduire de son rendement brut pour obtenir son rendement net, qui seul se capitalise dans le cours.

Voilà donc, en 1872, l'impôt établi. Il est de 3 %; il sera, en 1891, de 4 %. Le revenu des valeurs mobilières non exemptées est réduit de 4 %; leur cours subit, par rapport à celui de la rente, un recul de 4 %. Les propriétaires des titres frappés contemporains de la mesure sont atteints à la fois dans leurs revenus et dans leur

capital; dans leurs revenus, d'une façon durable; dans leur capital, à l'instant même où l'impôt est établi et vient se capitaliser dans le cours.

Un coup est donc porté aux contemporains immédiats de la mesure: ils subissent une expropriation partielle proportionnée au taux de l'impôt. Mais cette expropriation même, cette baisse proportionnelle du cours rétablit l'équilibre, — un nouvel équilibre. A leur nouveau cours — qui n'est rien d'autre que la capitalisation, au taux de l'intérêt du moment, de leur revenu réduit — les titres frappés sont juste aussi rémunérateurs que les titres non frappés. Ceux-ci, qui rapportent plus, sont, en effet, plus chers, et dans la mesure même de leur surcroît de rapport. Un titre frappé est — abstraction faite de toute considération de prime d'assurance — juste aussi rémunérateur qu'un titre non frappé. Leurs rendements et leurs cours se sont équilibrés, et ils représentent, à leurs prix actuels, des placements équivalents.

Cela étant, l'application actuelle de l'impôt à la catégorie jusqu'ici exemptée portera aux détenteurs actuels des titres de cette catégorie un préjudice identique à celui que les détenteurs des titres de l'autre catégorie ont subi jadis.

Dira-t-on que ce n'est là qu'un juste retour des choses d'ici-bas?

Mais absolument rien ne prouve que ceux qui détiennent aujourd'hui les titres de rente sont précisément les mêmes ou les héritiers des mêmes que ceux qui les possédaient au moment

de l'exemption. Vu les mutations sans nombre qui s'opèrent constamment dans les placements mobiliers, il est au contraire infiniment vraisemblable que ceux qui seront atteints aujourd'hui ne seront pas les mêmes, dans l'immense majorité des cas, qui ont été atteints jadis. Il pourrait fort bien arriver, par exemple, que le porteur d'obligations de chemins de fer dont nous parle M. Leroy-Beaulieu, ayant vendu ses obligations pour acheter de la rente, à cause de l'exemption de cette dernière, se trouve exproprié aujourd'hui de 4 % de son patrimoine constitué en rente, comme il a été exproprié jadis de 4 % de son patrimoine alors composé d'obligations de chemins de fer.

Admettons toutefois que les valeurs n'aient pas changé de mains. Sera-ce une raison pour appliquer aujourd'hui à la rente l'impôt appliqué jadis aux valeurs mobilières?

Mais d'abord, les raisons qui l'ont fait écarter en 1872 subsistent.

Ensuite, si les porteurs de titres sont les mêmes, les titres, du moins dans leur immense majorité, ont changé. Leur revenu a été réduit, — non pas certes par l'impôt, mais autrement: par la *conversion.*

« Le premier capitaliste, dit M. Leroy-Beauliste (il s'agit de celui qui a acheté des obligations de chemins de fer) aura vu l'impôt direct réduire de 5 ou de 5½ % son revenu d'avant la guerre, tandis que le *second capitaliste* — celui qui a acheté de la rente — *sera demeuré exactement dans la même position qu'avant la guerre.* »

C'est oublier que la rente a été convertie, et que par la conversion, son revenu a été fortement réduit. A M. Leroy-Beaulieu nous pouvons répondre sur ce point par des observations de M. Leroy-Beaulieu lui-même. « Les conversions de dettes publiques, constate-t-il dans son *Art de placer et gérer sa fortune* — et nous avons eu déjà l'occasion de citer une partie de ce passage, — les conversions de dettes publiques deviennent de plus en plus fréquentes et s'effectuent périodiquement dans les périodes prospères. C'est ainsi que, en 1883, on a converti le 5 % français, constitué par les emprunts de 1871 et 1872, en 4 ½ % ; puis, en 1894, on a converti en 4 ½, en 3 ½, et de nouveau, en 1902, on a converti le 3 ½ en 3 %. Les rentiers ont donc perdu les deux cinquièmes de leur revenu.

« Le 3 %, résultat de cette conversion de 1902, avec l'ancien 3 % préexistant qu'on y a assimilé, forme actuellement tout le bloc de la rente française perpétuelle ; il est garanti contre tout remboursement jusqu'en 1911 ; mais à partir de cette année, tout le bloc de la rente 3 % deviendra remboursable, c'est-à-dire convertible. Si la paix se maintient jusque là et que le marché financier soit animé et solide, il y a des chances pour que l'on convertisse ce 3 % en 2 ¾, et peut-être ultérieurement en 2 ½. En supposant que ces deux conversions puissent se faire, l'une vers 1911, l'autre vers 1920 ou 1925, il en résulterait que, en cinquante années à peu près, les proprié-

taires des anciens fonds 5 % ou leurs descendants auraient vu leur revenu primitif se réduire de 50 %. »[1]

On pourrait objecter que M. Leroy-Beaulieu parle ici du 5 % créé en 1871 et 1872. Mais tous tous les emprunts antérieurs sauf le 3% ont subi le même sort.

Et ainsi de nouveaux titres, rapportant moins, ont pris la place des anciens. La hausse des cours, favorisée et accélérée par l'immunité, a provoqué des conversions, qui ont réduit les revenus. Tout l'avantage qui avait pu être conféré à la rente á l'heure où l'impôt l'avait épargnée lui est enlevé dès la première conversion, et tout avantage nouveau que pourrait lui conférer son immunité lui est enlevé au fur et à mesure par des conversions successives. Les conversions ramènent son rendement au niveau qui correspond au taux normal de l'intérêt; elles assurent l'équivalence — je ne dis pas l'identité, pour laisser notamment à la prime d'assurance sa place — de son rendement avec celui des autres valeurs; elles font d'elles un placement équivalent aux autres placements.

Prenons un exemple. Le taux normal de l'intérêt est de 5 %. Tous les titres rapportant 5 fr. valent — nous faisons abstraction de toute prime d'assurance et de tout autre facteur similaire — 100 francs. La rente, rapportant 5 fr., vaut 100 fr. Une obligation de chemin de fer, rapportant 5 fr., vaut 100 fr..

[1] Pages 128 et 129.

Un impôt de 4 % sur le revenu est établi, qui atteint l'obligation et épargne la rente. Faisons abstraction de la modification légère que l'impôt peut introduire dans le taux normal de l'intérêt; la rente continuera, rapportant 5 fr., à valoir 100 fr., tandis que l'obligation, qui ne rapportera plus que 4 fr. 80, ne vaudra plus que 96 francs.

La rente est privilégiée.

Mais des années passent, le taux de l'intérêt baisse; il tombe à 4.80 %. A ce moment, l'obligation, qui rapporte, net, 4 fr. 80, vaut 100 fr., tandis que la rente vaut 104 fr.

Se maintiendra-t-elle à ce prix ? Non, car l'Etat, comprenant qu'il peut trouver de l'argent à 4,80 %, convertira sa dette 5 % en dette 4,80 p. 100. A ce moment, les titres convertis ne rapporteront plus 5 fr., mais 4 fr. 80. Ils rapporteront exactement ce que rapportent, net, les obligations de chemins de fer et vaudront ce qu'elles valent: 100 fr.

Avec 100 fr., on achètera 4 fr. 80 net en rente sur l'Etat ou 5 fr. brut et 4 fr. 80 net en obligation de chemin de fer. Le titre de l'Etat et l'obligation auront un rendement net égal et vaudront le même prix. La conversion les aura placés exactement sur le même pied.

Le propriétaire d'un ancien titre qui a été converti a donc, au moment de la conversion, été exproprié des avantages attachés à son titre. Ces avantages en ont, par la conversion, été détachés. Son titre de rente est un placement équiva-

lent à tous les autres. Il n'est pas plus rémunérateur. Son rendement a été réduit au niveau du rendement net de tous les autres. Réduire maintenant de nouveau ce rendement par l'impôt, ce serait non pas le placer vis-à-vis des autres valeurs sur un pied d'égalité, mais sur un pied d'infériorité. Ce serait infliger à son détenteur un préjudice égal à la capitalisation de l'impôt.

La question se pose pour cet ancien porteur converti comme pour les nouveaux souscripteurs qui ont souscrit de la rente 3 % — par exemple — à un prix déterminé en partie par l'immunité.

Ainsi que nous l'avons vu, au moment où l'Etat émet un titre qu'il a libéré de l'impôt auquel sont assujetties les autres valeurs, il obtient, sous forme d'augmentation du capital reçu, l'équivalent de l'impôt. Il reçoit même plus, en réalité, pour les raisons qui ont été indiquées; mais, pour simplifier, nous ferons ici abstraction de ce surplus, de même que nous ferons abstraction de toute considération de prime d'assurance. —

Voici donc, côte à côte, l'Etat et une société particulière qui empruntent. L'argent est à 3 %. Ils émettent l'un et l'autre un titre rapportant 3 francs. Les 3 francs d'intérêt payés par l'Etat seront libres d'impôt; ils constitueront donc un rendement net. Les 3 francs payés par la Société seront assejettis à l'impôt de 4 % sur le revenu: rendement brut correspondant à un rendement net de 2 fr. 88. Et le titre de la société sera émis au cours de 96 francs — capitalisation à 3 %

de 2 fr. 88 — tandis que le titre de l'Etat sera émis à 100 fr.

L'Etat aura donc touché au moment de l'émission de son propre titre le prix de l'exemption de l'impôt. Il s'est privé de la perception annuelle d'un impôt de 12 centimes, prélevé sur les intérêts, mais il s'est assuré le bénéfice de la perception immédiate d'un capital correspondant à ce prélèvement annuel. Il a reçu, au lieu de 96 fr., 100 francs, soit 4 fr. de plus que la société, 4 fr. qui, à 3 %, rapporteraient tous les ans 12 centimes. Le souscripteur de l'Etat lui a en quelque sorte versé au moment de l'émission le capital de l'impôt. Tout se passe comme si, au moment l'émission, il avait, pour 3 fr. de rente passibles du 4 % d'impôt, versé à l'Etat 96 francs, et si, d'autre part, il avait constitué entre les mains d'un tiers un dépôt de 4 fr., dont les intérêts annuels — 12 centimes — seraient affectés au paiement de l'impôt dû par le titre. En l'espèce, c'est l'Etat qui est le dépositaire. Il a reçu, en capital, l'équivalent de l'impôt. Le souscripteur, en lui versant ce capital, s'est, en une fois, mis en règle avec lui pour le paiement de l'impôt. Il s'est libéré de la charge de la livraison annuelle des fruits, en donnant l'arbre. Le souscripteur de la société privée a gardé l'arbre et livre annuellement les fruits. Il y a équivalence.

Que l'Etat, maintenant, décide d'assujettir la rente à l'impôt. Le revenu actuel de 3 fr. sera ramené à 2 fr. 88, et le cours tombera de 100 fr. à 96 fr. Le souscripteur avait payé 100 fr. pour

avoir 3 fr. de rente, net d'impôt, au lieu de payer, comme le souscripteur d'une compagnie, 96 fr. pour avoir 3 fr. de revenu brut et 2 fr. 88 de revenu net. Il avait payé sa franchise d'impôt, et on l'impose. Il avait payé son impôt en capital: on garde le capital, et on le lui fait payer à nouveau, annuellement, en intérêts. Il avait donné l'arbre pour se dégager de l'obligation de livrer annuellement les fruits. On garde l'arbre, et par suite les fruits de l'arbre, mais on lui demande en outre de livrer annuellement d'autres fruits, d'un autre arbre. On le fait payer la même chose deux fois. On ne l'assujettit pas à la charge commune, mais à une double charge. « Pourquoi cette inégalité? pourrions-nous demander en reprenant les propres paroles de M. Fernand Faure. Au point de vue moral, il est impossible de le dire. Ceux-là seuls peuvent en prendre leur parti qui ne reconnaissent pas ou qui oublient que la justice fiscale, c'est, avant tout, l'universalité et l'égalité proportionnelle des impôts. »

Nous avons répondu, par les observations qui précèdent, à la question posée par M. Quintaa. Il place sous nos yeux trois épargnants, dont l'un, avec son épargne, achète une terre, le second, une valeur industrielle, et le troisième un titre de rente. Le revenu des deux premiers est grevé d'un impôt, dit-il, dont le revenu du troisième est exempt. Pourquoi cette inégalité, ce privilège du dernier? — Pourquoi? Mais nous demanderons à M. Quintaa: Pourquoi, sur vos trois épargnants, s'en trouve-t-il un pour acheter une va-

leur industrielle qui paie un impôt sur son revenu, et un autre pour acheter une terre qui en paie un encore plus lourd sur le sien? Pourquoi n'achètent-ils pas tous les trois de la rente, qui est exemptée?

La raison est simple: c'est que cette exemption se paie.

On sait à qui on la paie: c'est à l'Etat. Pour cette raison, l'indignation de M. Fernand Faure n'est pas fondée. Il dit: « L'exemption du rentier est doublement injuste, comme tous les privilèges fiscaux. Elle procure à des citoyens un avantage auquel ils n'ont aucun droit. Elle entraîne pour d'autres une charge qu'ils ne doivent pas supporter. »

M. Fernand Faure dit à tort: l'exemption du rentier, — commettant ainsi une confusion que nous rencontrons à chaque instant dans ce débat. Il devrait dire: l'exemption de la rente. C'est le titre qui possède l'immunité, et non le propriétaire du titre: la preuve, c'est que cette immunité de son titre, il l'a payée. On parle de privilège *du rentier*; il faudrait parler du privilège *de la rente*. Et encore faut-il se bien rendre compte que ce privilège, qui n'empêche pas les conversions, qui les favorise même, est infiniment moins en réalité un privilège du titre de rente qu'un privilège *du crédit public*. Le seul privilégié, ici, c'est l'Etat, c'est le Trésor public, — le Trésor public dont l'immunité de la rente, favorisant le crédit public, allège les charges.

Donc: 1° le porteur de rente n'est pas, par rap-

port aux autres porteurs de valeurs mobilières, un privilégié; 2o l'immunité de la rente ne coûte rien au Trésor; 3o elle est même avantageuse au Trésor; 4o elle est, par suite, pour les contribuables non porteurs de rente, et de façon générale pour l'ensemble des contribuables, un principe non de surcharge, mais d'allègement; 5o elle n'est ni doublement injuste, ni même simplement injuste. —

CHAPITRE III

AUTRES IMMUNITÉS. — L'IMMUNITÉ FISCALE, MOYEN D'ACTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Les Sociétés mutuelles agricoles et les caisses publiques d'assurance contre l'incendie sont exemptées de la « taxe des pompiers ». — Les Sociétés de crédit agricole, les coopératives et les Sociétés d'habitations à bon marché sont exemptées de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. — Un moyen de canaliser les capitaux.

On dit: la rente doit être assujettie à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, parce que l'exemption dont elle jouit est un privilège inconciliable avec les exigences de la justice et de la démocratie.

On veut donc dire que la justice et la démocratie ne permettent pas les immunités fiscales.

Mais est-ce la Chambre actuelle qui proclamera ce principe?

En ce cas, comment le conciliera-t-elle avec une décision qu'elle a prise l'an dernier, qui, en même temps qu'elle accroissait considérablement la taxe sur le chiffre d'affaires des compagnies et sociétés d'assurances contre l'incendie, la taxe des pompiers, en déclarait exemptes les caisses publiques départementales et les sociétés d'assurances mutuelles agricoles?

Voici le texte de l'article relatif à cette ques-

tion, qu'elle a incorporé à la loi de finances le 31 janvier 1907 :

Art. 5. — En sus de la taxe annuelle de 6 fr. par million établie par la loi du 13 avril 1898, il est institué une taxe de 12 fr. par million sur le capital assuré par les Compagnies et Sociétés d'assurances françaises et étrangères. Cette taxe sera réduite à 3 francs par million pour les Compagnies et Sociétés qui justifieront que l'ensemble des capitaux assurés par elles ne dépasse pas 1 milliard ; elle est réduite à 6 francs par million pour les Compagnies et Sociétés qui justifieront que l'ensemble des capitaux assurés par elles est compris entre 1 et 3 milliards.

« Sont et demeurent exempts de cette taxe, les « capitaux assurés aux caisses départementales et aux « Sociétés d'assurances mutuelles agricoles constituées « aux termes de la loi du 5 juillet 1900, ainsi que les « capitaux réassurés par les dites caisses ou sociétés [1] ».

Va-t-on, au nom de l'égalité fiscale, écarter cette exemption? Ce serait exaucer le vœu des compagnies d'assurances, qui voient poindre un péril pour leurs dividendes dans les sociétés d'assurances mutuelles agricoles contre l'incendie, et protestent constamment et avec une prodigieuse véhémence contre l'immunité fiscale dont elles jouissent. [2]

Voici, à côté, les sociétés de crédit agricole, que la loi du 5 novembre 1894 déclare « exemptes du droit de patente ainsi que de l'impôt sur le

[1] *Officiel* du 1er février 1907.

[2] Voir à ce sujet d'innombrables articles dans l'*Argus*, organe des compagnies d'assurances. Voir également dans le *Messager de Paris* des articles en date des 25 juin et 24 septembre 1907.

revenu des valeurs mobilières [1]. » Va-t-on sacrifier aussi cette exemption?

Mais il ne faudrait pas s'arrêter là.

Une loi du 1er décembre 1875 affranchit de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières « les parts d'intérêt dans les sociétés de toute nature, dites de coopération, formées exclusivement entre des ouvriers ou artisans au moyen de leurs cotisations périodiques. » [2]

Et une loi de date toute récente — c'est la loi de finances du 30 décembre 1903 — accorde aux mêmes sociétés une immunité fiscale d'une portée beaucoup plus large. Elle dit, en son article 21 :

> Les dispositions de la loi du 29 juin 1872 (il s'agit de la loi établissant l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières) ne sont applicables ni aux parts d'intérêts ou actions, ni aux emprunts ou obligations des Sociétés de toute nature dites de coopération, formées exclusivement entre ouvriers et artisans.
>
> La même exception s'applique aux associations de toute nature, quels qu'en soient l'objet et la dénomination, formées exclusivement par ces sociétés coopératives.
>
> Il n'y aura pas lieu au recouvrement des sommes qui peuvent être encore dues, en vertu de la loi du 29 juillet 1872, par ces sociétés et associations [3].

Enfin, la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché accorde, sous certaines conditions, la même exemption fiscale aux titres des sociétés dont le but est de construire des habitations populaires hygiéniques et qui s'enga-

[1] Article 4, *Officiel* du 6 novembre 1894.
[2] *Officiel* du 10 décembre 1875.
[3] *Journal Officiel* du 31 décembre 1903.

gent à ne pas distribuer à leurs actionnaires plus de 4 % de dividende. Son article 13 est ainsi conçu :

> Les mêmes sociétés sont dispensées de toute patente. Elles sont également exonérées de l'impôt sur le revenu attribué aux actions ou parts d'intérêts, à la condition que les statuts imposent pour ces titres la forme nominative, mais seulement pour les associés dont le capital versé, constaté par le dernier inventaire, ne dépasse pas 2000 francs.
>
> Les sociétés actuellement existantes jouiront, au même titre que celles qui se fonderont après la promulgation de la loi, « de cette dispense et des autres faveurs ou immunités » qu'elle concède, à la condition de modifier leurs statuts, le cas échéant, conformément à ses prescriptions .

Ces dispositions sont reprises textuellement dans la loi récente du 12 avril 1906, qui modifie la loi du 30 novembre 1894.

Toutes ces lois créent des dispenses, des faveurs, des immunités. Dira-t-on qu'elles violent les principes de la justice et de la démocratie?

Nous comprenons que ces exemptions soulèvent les protestations des compagnies privées, compagnies d'assurances, compagnies immobides. Le développement des sociétés d'habitation à
Le développement des sociétés d'habitation à
bon marché aurait pour effet de limiter le renchérissement usuraire des loyers. Le développement des sociétés mutuelles agricoles et des caisses publiques départementales contre l'incendie tarirait progressivement la source des profits vertigineux des grandes compagnies d'assurances,

qui, avec 50 millions versés, ont mis à la réserve près de quatre fois leur capital, qui font 120 millions de recettes, soit près de deux fois et demi leur capital, et 162 milliards d'affaires par an, qui réalisent chaque année en bénéfices nets la moitié dudit capital versé, qui reconstituent ainsi leur capital tous les deux ans, par l'exploitation de leur clientèle.[1]

Nous comprenons également que ces exemptions, comme celle de la rente, soient critiquées par les économistes du « laissez faire, laissez passer ». Leur idéal est l'absolu libre jeu des forces économiques. Ils ne sauraient donc admettre des exemptions fiscales qui constituent une intervention de la puissance publique en faveur de groupements mutuels et coopératifs.

Mais nous ne voyons pas comment des démocrates et des interventionnistes — radicaux, radicaux-socialistes, socialistes — pourraient renoncer à cet ensemble de mesures d'un caractère aussi évidemment démocratique et social, et se dépouiller bénévolement de cette arme: l'immunité fiscale.

Dans le mécanisme général de la société présente, la collectivité dispose de bien peu de moyens pour influer sur la marche des événements économiques. L'exemption d'impôts est l'un des plus précieux. Elle constitue une prime donnée aux entreprises d'un intérêt général, qui méritent le concours de la collectivité. Elle est

[1] Francis Laur, *De l'Accaparement*, Paris, 1905, t. I, page 405.

un moyen d'agir sur les capitaux, de les canaliser dans telle direction jugée utile. Il est bon, pour la classe ouvrière et pour la société tout entière, que des habitations à bon marché soient construites. Si, d'eux-mêmes, les capitaux ne se dirigent pas de ce côté en quantité suffisante — entre autres raisons parce que ces sociétés se font une loi de ne pas dépasser le dividende de 4 % — c'est une façon de les y attirer que de leur promettre, s'ils y viennent, l'exemption de l'impôt qui frappe les revenus des autres valeurs mobilières. De même, c'est aider les coopératives à se procurer les capitaux dont elles ont besoin que de soustraire leurs actions et leurs obligations à la charge de l'impôt. De même pour les sociétés de crédit agricole. De même pour les sociétés d'assurances mutuelles agricoles et pour les caisses publiques d'assurance contre l'incendie. Ce sont là des institutions de progrès, des institutions d'avenir, des institutions d'émancipation. Leur développement est d'intérêt public. La collectivité doit, dans son propre intérêt, le favoriser. S'il fallait, pour le favoriser, puiser dans le Trésor public, il n'y aurait pas à hésiter à le faire; et, dans une certaine mesure, on le fait: l'Etat a inscrit à son budget des crédits pour les mutuelles agricoles et pour les coopératives. Mais, dès lors, il n'est que naturel et logique de leur accorder des exemptions d'impôts: c'est bien la façon la plus simple d'encourager à leur formation et de favoriser leur essor.

Ce n'est pas là la politique des économistes

libéraux. Ils veulent faire de l'impôt un mécanisme fonctionnant automatiquement et aveuglément, frappant uniformément tous les revenus, atteignant également toutes les entreprises, ne modifiant en rien leurs situations respectives, n'influençant à aucun degré les conditions de la concurrence, laissant aux forts leur force, aux faibles leur faiblesse, aux grandes concentrations de capitaux leur toute-puissance, et aux modestes coopératives des ouvriers, aux modestes mutuelles des paysans, les modestes proportions auxquelles les condamnent l'exiguité de leurs ressources et l'immensité des moyens des entreprises capitalistes concurrentes. Pour les démocrates, l'impôt, la répartition de l'impôt, l'exemption de l'impôt sont des armes que l'Etat doit manier librement et en pleine conscience, en vue des fins sociales qu'il poursuit, — qu'il doit poursuivre.

Donc, il est impossible de renoncer aux diverses immunités fiscales que nous avons signalées, et en général à la politique des immunités fiscales : il faut même — dans la direction indiquée — la développer, la systématiser.

Mais alors, il est clair qu'il est impossible actuellement, et qu'il sera impossible aussi longtemps qu'on n'aura pas saisi l'occasion d'une conversion pour libérer l'Etat de l'engagement de vendémiaire, de priver la rente de l'immunité que cet engagement lui a conférée. Seule une règle d'une universalité absolue, exclusive

de toute exception, pourrait à quelque degré contribuer à rendre moralement acceptable la suppression non contractuelle de cette immunité.

Ajoutons que, pour pouvoir se réclamer d'une semblable règle, le Parlement devrait revenir sur un vote récent autre que celui dont il a été question au début de ce chapitre. On sait[1] que le droit de 5 centimes par 1000 francs sur le montant des opérations de Bourse, établi par la loi de finances du 28 avril 1893 a été réduit pour la rente, peu de temps après le vote de cette loi, à un centime et quart. La rente ne payait que le quart de ce que payaient les autres valeurs. Or, la loi de finances du 30 décembre 1907 est allée plus loin: elle a doublé le droit pour l'ensemble des valeurs, sauf la rente, maintenue au bénéfice de la taxe de un centime et quart. C'est donc le huitième seulement de l'impôt de droit commun que la rente paie maintenant. Et il faudra augmenter cette taxe des sept huitièmes manquants.

Un pas de plus devra être fait, et il faudra suivre les théoriciens de l'impôt sur la rente[1] jusqu'aux conséquences dernières de leur conception. Le projet Caillaux, « pour conserver aux rentes françaises un marché large et libre », maintient l'exonération des droits de timbre, de transfert et de transmission dont elles ont

[1] Voir plus haut, pages 69-72.
[2] Voir plus haut, page 36.

bénéficié jusqu'ici. Cette exonération devra, elle aussi, disparaître, et la rente paiera, au lieu de 4 %, de 6 à 11 % d'impôt sur son revenu, suivant qu'elle sera nominative ou au porteur[1].

Ou bien on reculera devant ces mesures extrêmes, de peur de porter une grave atteinte au crédit public. Mais alors on aura renoncé au principe de l'égalité de toutes les valeurs devant l'impôt, et la question de l'impôt sur la rente ne sera plus une question de principe et de justice, mais d'opportunité et d'intérêt public.

Tel est bien, en effet, si l'on fait abstraction des engagements pris, son véritable caractère.

---

[1] Projet Caillaux, Exposé des Motifs, pp. 18 et 19.

CHAPITRE IV

LA VÉRITABLE ÉGALTÉ DEVANT L'IMPOT

Deux conceptions de la justice fiscale. — Apparences et réalités. — L'impôt réel et proportionnel et l'impôt progressif sur le revenu global.

Mais il faut aller au fond des choses. C'est sur les principes mêmes de la justice fiscale, c'est sur la notion même de l'égalité devant l'impôt, qu'il y a désaccord — opposition complète — entre les théoriciens de l'impôt sur la rente et nous.

En premier lieu, ils se placent à un point de vue formel, *formaliste*, et nous, à un point de vue réel, *réaliste*. Peu leur importe que dans la réalitié des choses le Trésor perçoive sur les rentes émises, en capital, l'équivalent, ou même plus que l'équivalent de ce qu'il recevrait annuellement par l'impôt: il y a inégalité, puisqu'il n'y a pas perception annuelle de la taxe commune. Le fond est le même, mais la forme est différente; cela suffit: il y a privilège, injustice.

Pour nous, cette différence dans le protocole de la perception est sans importance. Et si elle a pour effet d'améliorer le crédit public, d'alléger les charges de la masse des contribuables, de servir le progrès, nous nous en félicitons.

En second lieu, c'est uniquement aux re-

venus pris en eux-mêmes, aux revenus particuliers, séparés, isolés — aux *choses* — qu'ils appliquent la règle de l'égalité devant l'impôt. Nous l'appliquons aux *personnes*.

En ce qui concerne l'application du principe aux choses, des exceptions peuvent être commandées par l'intérêt général : les immunités étudiées au chapitre précédent sont de cet ordre. En ce qui concerne l'application du principe aux personnes, il ne peut y avoir aucune exception d'aucun ordre.

Or, que commande le principe de l'égalité devant l'impôt appliqué aux personnes?

Dans la personne, les revenus particuliers se synthétisent en un revenu global qui constitue sa faculté contributive. C'est sur ce revenu global que devra être assise l'imposition personnelle.

Sera-t-elle proportionnelle à ce revenu global?

L'impôt proportionnel augmente dans la même proportion que le revenu. Il sera par exemple de 40 francs sur 1000 francs, de 400 francs sur 10.000 francs, de 4000 francs sur 100.000 francs, et ainsi de suite.

Or, il est clair qu'un impôt de 40 francs inflige une privation plus pénible à celui qui n'a que 1000 francs de revenu qu'un intérêt de 400 francs à celui qui a 10.000 francs de revenu ou un impôt de 4000 francs à celui qui a 100.000 francs de revenu. Le premier doit sacrifier une partie de son strict nécessaire, le

second ne renonce qu'à la satisfaction de besoins déjà secondaires, le troisième fait le sacrifice à peine senti de quelques minuscules satisfactions de luxe ou de vanité.

L'impôt doit donc être non pas *proportionnel*, mais *proportionné* à la faculté contributive globale, c'est-à-dire croître plus vite qu'elle. L'impôt proportionné à la faculté contributive, c'est l'impôt *progressif*. Il faut tendre à cet idéal: une échelle de progression qui maintienne à tous les degrés l'égalité du sacrifice.

S'il n'y avait pas d'impôts indirects, on pourrait concevoir l'impôt sur le revenu comme descendant, avec des taxes extrêmement faibles, infinitésimales, jusqu'aux revenus les plus modestes. Mais les impôts indirects, qui pèsent sur les consommations les plus nécessaires, absorbent une fraction énorme de tous les petits revenus. Il y aurait, par suite, une violation flagrante du principe de l'égalité de sacrifice à les faire participer à l'impôt sur le revenu. Au-dessous d'un certain minimum de ressources, qui correspond à la satisfaction des besoins essentiels, au-dessous du « minimum d'existence », le dégrèvement complet s'impose.

Enfin, la faculté contributive n'est pas un absolu: elle est en rapport avec la situation de famille du contribuable. Le même revenu global ne représente pas une faculté contributive égale chez le célibataire, qui n'a point de charges, et chez le père de famille, appelé peut-être à subvenir aux besoins d'ascendants.

L'impôt progressif sur le revenu global, avec dégrèvement à la base et prise en considération des charges de famille, voilà ce que réclame la justice fiscale, l'égalité vraie devant l'impôt.

CONCLUSION

I

Solution systématique et rationnelle

L'IMPOT PROGRESSIF SUR LE REVENU GLOBAL

I. La rente et l'impôt sur le revenu global. — II. La rente et l'impôt progressif. — III. Nécessité de la juxtaposition d'impôts réels et d'un impôt personnel. — IV. L'impôt sur le revenu global et la déclaration. — V. L'impôt sur le revenu global et la « discrimination ». — VI. Les dégrèvements pour charges de famille. — VII. Les arrérages de la rente exonérés de l'impôt réel et frappés dans l'impôt personnel. — VIII. Application des dispositions précédentes au projet Caillaux.

Les recherches qui précèdent nous ont conduits aux conclusions suivantes :

La taxation directe, réelle, proportionnelle de la rente — l'impôt sur la rente — exercerait sur le crédit public une action néfaste. Elle le déprimerait non seulement dans la mesure de la capitalisation de l'impôt, mais au-delà de cette mesure.

Elle retarderait les conversions et renché-

rirait les nouveaux emprunts. Financièrement, elle constituerait l'Etat en perte.

Elle lui causerait aussi un grave dommage moral. La foi publique se trouve, par le fait de l'histoire — même la plus contemporaine : le dernier texte est de 1902 — engagée dans ce débat. Le renom de loyauté de l'Etat — de la collectivité — serait compromis.

Contraire au moins à l'esprit des engagements pris, l'impôt sur la rente ne saurait être un postulat de la justice. En dépit des apparences premières, il serait injuste.

Il est inexact que l'immunité actuelle constitue un privilège pour le rentier : le privilège n'appartient qu'à la rente, mieux encore, qu'au crédit public. Et il est inexact également que les immunités fiscales soient nécessairement injustes et antidémocratiques : elles peuvent être des armes au service de la justice et de la démocratie.

Ce que la justice commande, ce n'est pas l'assujettissement de la rente, c'est-à-dire du crédit public, c'est-à-dire de l'Etat, à un impôt réel, c'est l'assujettissement des facultés totales du rentier — émanant de la rente ou d'autres sources de revenus — à l'impôt personnel.

Or, cette solution se concilie de la manière la plus complète avec le respect des engagements de l'Etat, aussi bien qu'avec les intérêts du crédit public.

I - LA RENTE ET L'IMPOT SUR LE REVENU GLOBAL

Dans le système de l'impôt personnel sur le revenu global, la taxation est détachée de la matière du revenu, de la chose, et rattachée à la personne. Les divers revenus se fondent dans la faculté contributive, s'y noient. Ils se *dénaturent* en elle, ils y deviennent *autres*. Ils n'y sont pas juxtaposés ou même mélangés, mais combinés. La faculté contributive globale est le produit de leur synthèse, aussi différente d'eux que l'eau est différente de l'oxygène et de l'hydrogène synthétisés en elle. Dans la faculté contributive globale, les arrérages de la rente ont dépouillé leur essence d'arrérages, de créances sur l'Etat; ils sont partie intégrante et partie homogène d'un ensemble de ressources, d'un ensemble de moyens, d'une aptitude à participer aux charges publiques.

Aussi, en les frappant dans ce tout synthétique, échappe-t-on aux inconvénients moraux et aux inconvénients financiers liés à la taxation réelle des arrérages.

Sur ce point, aucune contestation n'a d'ailleurs jamais été élevée. Il est universellement reconnu qu'on ne peut reprocher à l'Etat qui atteint la rente dans ces conditions, soit de manquer à ses engagements, soit de compromettre son crédit.

C'est ainsi qu'en 1848, Thiers, qui à diverses reprises a combattu vivement l'impôt sur la rente, disait:

« Dans l'impôt sur le revenu, on a eu la

précaution de s'adresser à tous les genres de profits, sans exception. Ainsi en Angleterre, en France, lorsque le dixième ou le vingtième existait, voici comment on procédait. *On s'adressait à la situation de l'individu tout entière;* on ne lui disait pas: Vous êtes propriétaire d'une maison qui rapporte tant de mille francs, vous êtes propriétaire de tant de rentes sur l'Etat; on lui disait: D'après la notoriété, vous avez à dépenser par an 50.000 francs; eh bien, vous donnerez 3, 4, 5, 6 pour cent de votre revenu.

« En agissant ainsi, outre qu'il y a justice à s'adresser à la situation tout entière de l'individu, c'est-à-dire à toutes ses facultés, il y a prudence financière, car on ne fait pas monter l'intérêt des capitaux lorsqu'on s'adresse à un individu et qu'on lui dit: Vous avez 50.000 francs de revenu, vous nous abandonnerez tant pour cent de ce revenu. Comme on ne s'adresse ni à ses rentes, ni à ses créances hypothécaires, ni à ses actions, on n'agit pas sur l'intérêt des capitaux, et on a le double avantage d'être juste d'abord, en frappant toutes les facultés du contribuable, et secondement de ne pas agir sur le taux de l'intérêt, de ne pas faire monter le prix des capitaux mobiliers [1]. »

De même, en 1874, à l'Assemblée Nationale, M. Rouvier disait:

« Nul de nous n'a voulu créer de privilège pour les rentiers; mais nous avons été mus

[1] Thiers, *Discours Parlementaires,* t. VIII, p. 41. (Assemblée Nationale, séance du 2 août 1848.)

par cette pensée que tout impôt prélevé sur nos fonds d'Etat aurait immédiatement sa répercussion sur les cours mêmes de ces valeurs. Il est évident, en effet, que l'acheteur escompterait non seulement la valeur de l'impôt établi sur la rente française, mais — fait plus grave — la possibilité de l'aggravation de cet impôt. De telle façon que vous auriez porté au crédit public une atteinte que ne compenserait point le mince bénéfice qu'on retirerait de cet impôt.

« Est-ce à dire qu'il ne faille pas imposer les fonds d'Etat? Je ne le pense pas. Mais si vous voulez les atteindre, vous n'avez qu'un moyen, c'est d'établir un impôt sur le revenu. Dans ce cas, vous rencontrerez la rente française, non plus comme rente, mais comme une des mille formes que revêt l'actif. Il se passera alors ce qui se produit dans l'impôt sur les successions, qui atteint le titre de rente comme toute autre valeur mobilière. La rente se trouvera alors frappée *in globo*, et il n'y aura aucune répercussion possible sur le cours des fonds publics [1]. »

Voici, d'auttre part, le journal *Le Temps*, hostile à l'impôt sur la rente, qui déclare : « Dans un impôt général, frappant indistinctement l'ensemble des revenus d'un contribuable, sans spécification d'aucune sorte, les revenus provenant d'arrérages de la rente seront, certes, atteints

[1] Assemblée Nationale, séance du 4 août 1874, *Officiel* du 5, page 5582.

légitimement, et ils le sont aujourd'hui : la contribution mobilière actuelle les frappe[1]. »

Un autre organe, qui combat également l'impôt direct sur la rente, le *Messager de Paris*, écrit de même : « M. Neymarck établit, avec raison, qu'il faut distinguer entre la question de l'*impôt sur la rente* et celle de l'*imposition des revenus constitués en rentes*, qui sont deux questions tout à fait différentes.

« *Il semble difficile, pour ne pas dire impossible, que des revenus dans lesquels la rente française entre pour une part plus ou moins grande, soient dispensés de l'impôt général sur le revenu, dans la proportion où ils comprendraient de la rente à côté d'autres valeurs.*

« Mais ceci est très différent du système qui consisterait à faire rentrer la rente française dans l'ensemble des valeurs actuellement frappées de l'impôt de 4 % sur les valeurs mobilières, en sorte que les coupons d'un titre de 15 francs de rente nominative ou au porteur fussent frappés exactement de la même retenue qu'a à subir une obligation de chemin de fer garantie par l'Etat, nominative ou au porteur[2]. »

Et encore :

« Supposons établi cet impôt sur le revenu. Il va de soi qu'il ne pourra, pour toutes les raisons que nous venons de donner, frapper directement la rente, l'atteindre dans son coupon.

[1] Numéro du 24 février 1907.
[2] Numéro du 28 janvier 1907.

Mais les revenus constitués en rente pourront-ils en être exemptés?

« Voici, par exemple, un contribuable dont le revenu est évalué, dans l'ensemble, à 50.000 fr., et d'ailleurs détaillé par cédules sur sa feuille de contributions, si le système des cédules est en vigueur. La quotité de l'impôt porte sur le total des 50,000 fr. Le contribuable pourra-t-il dire : « Je ne dois payer que sur 40,000 fr. puisque j'ai 10,000 fr. de rentes sur l'Etat, et que la rente est exempte. » Evidemment non. La réclamation ne serait pas fondée, attendu qu'il s'agit ici, non pas d'une taxe spéciale sur la rente, sur le coupon lui-même, mais d'une taxe portant sur tous les éléments constitutifs d'un revenu global.

« Que ces revenus soient constitués en valeurs industrielles, en immeubles, terres ou maisons, en rentes, ou qu'ils proviennent du travail, ils seront également frappés, en leur qualité propre et exclusive de fractions d'un même revenu [1]. »

II - LA RENTE ET L'IMPOT PROGRESSIF

Mais un pas de plus peut être fait dans la même direction, c'est-à-dire en vue de creuser plus large encore le fossé entre la rente ellémême, comme substance, comme « matière de la créance du rentier », et l'impôt. Il consiste dans l'adoption du système progressif, avec son corollaire : le dégrèvement complet à la base. Alors les

[1] Numéro du 5 février 1907.

revenus constitués en rente échappent complètement à l'impôt si le revenu global auquel ils participent ou qu'ils constituent est inférieur au minimum exempté, et, au delà de ce minimum, ils sont frappés dans des proportions diverses suivant l'importance de revenu global, infinitésimalement, à la lisière du minimum exempté, et de plus en plus à mesure que le revenu global grossit.

M. Camille Pelletan a développé cet argument avec beaucoup de force, dans le débat de 1896 : « J'aperçois, dit-il, une considération capitale que personne n'a essayé de contester : l'impôt général sur le revenu ne peut avoir aucune influence sur le cours de la rente, sur le crédit de l'Etat, ni sur les conversions futures. Et vous comprenez pourquoi dans ce domaine la rente garde tous ses avantages sur les titres des sociétés privées, et j'avoue pour ma part que je vois beaucoup de raisons pour que nous tenions à laisser le crédit de la France au-dessus du crédit de ces grandes institutions financières que vous faites marcher de pair avec l'Etat par votre projet d'impôt. (Très bien ! Très bien ! à gauche.)

« En second lieu,quelle influence voulez-vous qu'ait une taxe ainsi établie sur le prix des rentes en Bourse ? Le même titre, suivant qu'il sera acheté par un contribuable possédant un revenu plus ou moins considérable, ne paiera rien, ou paiera tantôt 1 %, tantôt 2, ou 3 ou 5. Comment

un impôt aussi variable pourrait-il avoir son contre-coup sur les cours de la Bourse? »[1]

Récemment, au lendemain du dépôt du projet Caillaux, M. Camille Pelletan a fait valoir encore cette dernière considération: « Le même titre de rente, disait-il, paiera des impôts différents, suivant la fortune du contribuable qui le détiendra. Il ne paiera rien, si ce contribuable a un revenu inférieur au chiffre exempté. Il paiera peu de chose, s'il tombe dans les mains d'un petit rentier. Il paiera un chiffre beaucoup plus élevé dans le coffre d'un millionnaire. Comment un impôt si variable se capitaliserait-il dans le prix du titre?[2] »

Cette caractéristique ne répond pas au régime établi par le projet Caillaux. Mais elle marque bien la direction dans laquelle il faut le modifier.

Cette direction, c'est celle qu'indiquait également M. Dubief, lorsqu'il déclarait à la même époque: « Nous sommes nombreux à gauche qui tenons ferme pour l'impôt personnel et progressif sur le revenu global, avec la déclaration comme instrument indispensable de son application, et qui n'admettons pas qu'on touche à la rente[3]! »

A ce système, M. Caillaux fait deux objections. La première, c'est que pour qu'un système pur d'impôt personnel et progressif sur le revenu

[1] Séance du 6 juillet 1896, *Officiel* du 7, p. 1214.
[2] *Matin* du 16 février 1906.
[3] *Matin* du 23 février 1907.

global fournît les ressources financières nécessaires, il faudrait que la progression montât jusqu'à 8 % ; or on ne pourrait pas, sans exposer gravement le Trésor, avoir des impôts de 8 % sur la déclaration du contribuable. La seconde, c'est que ce système ne comporte pas de différence de traitement — de « discrimation » — entre les différentes catégories de revenus, — revenus du capital, revenus du travail et revenus mixtes du capital et du travail.

Ces deux objections sont-elles sans réplique?

III - NÉCESSITÉ DE LA JUXTAPOSITION D'IMPOTS RÉELS ET D'UN IMPOT PERSONNEL

En réponse à la première objection, il y a lieu de noter d'abord que l'établissement d'un impôt personnel sur le revenu global n'implique pas nécessairement l'abandon d'impôts réels sur des revenus particuliers, sur les revenus du capital et sur les revenus mixtes.

Nous avons, dans notre système fiscal actuel, des impôts réels sur les revenus du capital et les revenus mixtes: ce sont l'impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, et l'impôt des patentes. A côté, nous avons deux impôts qui, de façon très défectueuse, font fonction d'impôt personnel sur le revenu global : ce sont la contribution personnelle-mobilière et la contribution des portes et fenêtres. On peut fort bien concevoir la réforme fiscale comme consistant d'une

part dans le redressement et l'amélioration des trois premières catégories d'impôts, et d'autre part dans la substitution à la personnelle-mobilière et aux portes et fenêtres, qui traduisent d'une façon entièrement inexacte la faculté contributive globale, d'un impôt personnel et progressif sur le revenu global directement atteint.

Les impôts réels constituent une participation de la collectivité au rendement des propriétés et des entreprises, une participation à la rente du sol et au profit du capital. Les Constituants se les représentaient bien ainsi quand ils disaient de la contribution foncière : « Elle a pour un de ses principaux caractères d'être absolument indépendante des facultés du propriétaire qui la paie ; elle a sa base sur les propriétés foncières, et se répartit à raison du revenu net de ces propriétés ; on pourrait donc dire avec justice que c'est la propriété seule qui est chargée de la contribution, et que le propriétaire n'est qu'un agent qui l'acquitte pour elle, avec une portion des fruits qu'elle lui donne[1]. » Telle est bien l'essence de l'impôt foncier, dont il est tenu compte dans les prix de vente des terres et des maisons. Leur prix représente, comme le cours des valeurs mobilières, la capitalisation de leur revenu net, au taux de l'intérêt du moment ; la portion du revenu brut qui revient à l'Etat sous forme d'impôt

[1] *Instruction de l'Assemblée Nationale sur le contribution foncière,* dans les *Lois et Actes du gouvernement,* II, p. 184.

ne se capitalise pas dans le prix, parce qu'elle échappe au propriétaire; si on la capitalisait, si on capitalisait l'impôt foncier, la valeur que l'on obtiendrait serait la valeur de la part réelle, quoique inapparente, de propriété que l'Etat a sur les terres et sur les maisons.

De même — et sous une forme dont il ne s'agit pas d'examiner ici les nombreuses défectuosités — la patente est la manifestation d'une co-propriété de l'Etat sur les entreprises industrielles et commerciales. Lorsqu'un fonds de commerce se vend, c'est déduction faite de la part de propriété inaliénable de l'Etat, déduction faite de la part de revenu qu'absorbe l'impôt. Ici encore, c'est le revenu net que l'on capitalise dans le prix, et non le revenu brut: de la valeur qu'aurait le fonds si l'impôt n'existait pas, et qui est bien sa valeur intégrale, on défalque la part qui correspond à la capitalisation de l'impôt: c'est là une sorte de passif de l'entreprise que d'un commun accord on déduit du prix.

L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières a le même caractère. C'est ce qui a été établi dans la première partie de ce travail.

Dans tous ces cas, c'est la *chose* qui paie l'impôt. D'où le nom d'impôt *réel.*

Mais les revenus de telle terre, de telle maison, de telle valeur mobilière, de telle entreprise, après avoir, chacun à part, payé l'impôt qui répond à la part de propriété de l'Etat, viennent se réunir entre les mains d'un même

individu, constituent, suivant leur nombre et leur importance, diverses facultés contributives globales: 5, 10, 20, 100 mille francs, 1 million, 100 millions. L'Etat a pris sa part de revenu sur les éléments: mais il se trouve maintenant en présence de combinaisons d'éléments, de touts, de synthèses de revenus qui représentent une nouvelle aptitude contributive: aptitude *personnelle* qui devra être touchée par un nouvel impôt, l'impôt *personnel*.

Il faut, non pas établir, mais réformer l'impôt personnel: il faut l'appuyer sur la constatation directe du revenu, et non pas sur des indices trompeurs, et il faut le transformer d'impôt proportionnel en impôt progressif.

Mais cette réforme ne nécessite nullement l'abandon des impôts réels: et la collectivité n'a aucune raison de se dessaisir de la part de co-propriété sur les biens particuliers que ces impôts constituent à son profit.

Par suite, une partie des ressources que les contributions directes actuelles fournissent au budget pourra et devra lui être assurée à l'avenir en dehors de l'impôt personnel sur le revenu global et de son mode propre de détermination du revenu.

IV - L'IMPOT SUR LE REVENU GLOBAL ET LA DÉCLARATION

Est-ce à dire, d'ailleurs, que l'impôt sur le revenu global soit condamné à ne faire usage que de la déclaration et de la déclaration du revenu global? Nullement.

D'abord, il sera naturel, même si l'on ne veut frapper que le revenu global comme tel, et abstraction faite de toute discrimination des différentes natures de revenus, de demander au contribuable le détail des revenus particuliers dont la réunion constitue son revenu global. C'est là une nécessaire mesure de contrôle. La déclaration devra donc porter sur les éléments, et non pas seulement sur le tout.

Ensuite, pour tous les éléments qu'il peut connaître directement, le fisc devra s'emparer de toutes les données qui lui sont accessibles. Il ne devra se contenter de la déclaration que pour les fractions du revenu global qui ne peuvent être atteintes autrement.

De tous les procédés de constatation des revenus que nous trouvons employés dans le système du projet Caillaux, soit en ce qui concerne les différentes catégories de revenus, soit en ce qui concerne le revenu global, un système d'impôt personnel sur le revenu global ne doit négliger aucun. Il pourra donc atteindre au même degré d'exactitude et de contrôle.

V - L'IMPOT SUR LE REVENU GLOBAL ET LA « DISCRIMINATION »

« Une autre raison, plus forte encore, écrit M. Caillaux — il vient de parler du danger d'attendre de la déclaration seule l'ensemble de ressources dont on a besoin — doit faire complètement écarter le système de l'*Einkommensteuer*, [c'est-à-dire de l'impôt sur le revenu glo-

bal], c'est l'absence de discrimination. En Prusse, un ouvrier qui gagne 1200 francs, 1500 francs, 2000 francs, est atteint par l'impôt exactement dans la même mesure que le capitaliste qui jouit de 1200 francs, de 1500 francs, de 2000 francs de rente. Rien ne nous paraît plus choquant que cette égalité de traitement, qui est cependant *une conséquence inéluctable du système. Impossible, en effet, de distinguer entre les diverses natures de revenus, du moment où on les confond dans un même bloc*, et, si on les distingue, on sort du système synthétique pour entrer dans le système analytique[1]. » En d'autres termes, on sort du système global pour entrer dans le système cédulaire.

Est-il exact que la taxation du revenu global soit incompatible avec la discrimination?

Non, il suffit pour introduire la discrimination à l'intérieur de l'impôt personnel sur le revenu global, de recourir à un procédé qui est la règle dans le système italien et que nous trouvons employé à diverses reprises dans le système de M. Caillaux. Ce procédé consiste à distinguer entre le revenu effectif et le revenu imposable, le revenu imposable pouvant n'être qu'une fraction du revenu effectif. Sous la forme systématique qu'il revêt en Italie, il fonctionne ainsi: les revenus du capital sont comptés pour leur montant total, les revenus du travail, pour la moitié de leur montant, pour les quatre huitièmes,

[1] Projet Caillaux, Exposé des Motifs, p. 9.

et les revenus mixtes pour les trois quarts, pour les six huitièmes.

Ce système n'a en Italie qu'un intérêt secondaire. Il n'aboutit, en effet, ni à la totalisation, ni à la progression. C'est un instrument merveilleusement précieux, mais dont on se sert pour une œuvre grossière. Les résultats auxquels on arrive seraient obtenus tout aussi bien avec la méthode courante qui consiste à appliquer des taux différents aux différentes catégories de revenus. On frapperait les revenus du capital à 20 %, les revenus du travail à 10 % et les revenus mixtes du capital et du travail à 15 % : les contributions seraient identiques.

Mais cette méthode devient extrêmement féconde si on la combine avec la totalisation et la progression. Elle réunit, en effet, dans ce cas, les avantages de la discrimination d'une part, et d'autre part de deux autres principes : totalisation et progression. Prenons les taux de taxation adoptés par M. Caillaux : 4 % pour les revenus des capitaux, 3 % pour les revenus du travail, et 3 ½ % pour les revenus mixtes. 10,000 francs de revenu du capital paieront 400 fr., 10,000 fr. de revenu du travail — je fais abstraction un moment des modifications introduites par des dégrèvements — paieront 300 fr., et 10,000 fr. de revenus mixtes du capital et du travail paieront 350 fr. Nous arriverons exactement au même résultat si nous appliquons une taxe unique — ici, 4 % — mais en modifiant dans les proportions voulues les revenus de la seconde et de la

troisième catégorie. Nous compterons toujours les revenus du capital pour les huit huitièmes de leur montant, soit 10,000 francs, — et l'impôt sera de 400 fr. Mais nous ne compterons plus les revenus du travail que pour les six huitièmes de leur montant, soit pour 7,500 francs, et les revenus mixtes, pour les sept huitièmes de leur montant, soit pour 8,250 francs. En frappant à 4 % 7,500 francs, nous obtenons 300 francs, et en frappant à 4 % 8,750 francs, nous obtenons 350 francs. Dans les deux cas, le premier revenu paie 400 fr.; le second, 300; le troisième, 350. Il ne pouvait pas en être autrement. C'est, en effet, chose identique que de prendre une fraction donnée d'une certaine grandeur, ou de prendre une fraction double d'une grandeur moitié moindre. Les deux méthodes sont à cet égard rigoureusement équivalentes.

Mais l'équivalence cesse sitôt que l'on se propose d'imposer le total de revenus de différentes catégories. Avec la première méthode, il faut renoncer à la différence de taxation, à la discrimination. Avec la seconde, la discrimination est immédiatement obtenue. Du fait que dans le total taxé les revenus du capital seront entrés pour leur montant intégral, les revenus mixtes pour les sept huitièmes de leur montant, et les revenus du travail pour les six huitièmes de leur montant, il s'ensuivra qu'en taxant également et pleinement ce tout, on n'atteindra que fragmentairement les revenus mixtes et les revenus du travail, et les revenus du travail dans une proportion plus faible que les revenus mixtes.

La différence de traitement — la discrimination — sera de prime abord assurée par les réductions avec lesquelles on aura fait entrer les revenus mixtes et les revenus du travail dans le total.

Il est donc inexact qu'il soit impossible de concilier les nécessités de la discrimination avec le système de la totalisation: il suffit d'attacher en quelque sorte directement et substantiellement à chaque revenu le taux de dégrèvement dont on veut le faire bénéficier, en réduisant fictivement son importance selon la proportion correspondante à ce taux de dégrèvement.

Cette *fiction* répond d'ailleurs à une réalité. Les revenus du capital sont en effet des revenus assis, « fondés », comme disent les Allemands, exposés au minimum concevable d'aléas et de destruction. Les revenus du travail sont au contraire essentiellement aléatoires et transitoires, revenus bruts sur lesquels une large part doit normalement être prise comme prime d'assurance et prime d'amortissement. Les revenus mixtes occupent à cet égard aussi une situation intermédiaire. Et, par suite, s'il est légitime que les revenus du capital qui sont pleinement consommables soient pleinement imposables, les revenus mixtes qui ne sont que partiellement consommables ne doivent être que partiellement imposés, et les revenus du travail — dont la prime d'assurance et la prime d'amortissement représentent normalement une part plus grande — doivent dans une plus large mesure encore être soustraits à l'impôt.

Les revenus globaux étant ainsi établis, il ne restera qu'à leur appliquer les taxes progressives correspondantes.

On ne saurait dire que le mécanisme qui consiste à compter certains revenus pour une fraction seulement de leur montant serait d'une application difficile. Des barêmes indiqueraient immédiatement — comme en Italie — quel est le revenu fictif imposable qui correspond à un revenu réel de telle ou telle catégorie.

Au reste, ce mécanisme a déjà sa place dans le projet Caillaux. Pour nous en tenir à deux exemples, l'article 9 relatif aux revenus des propriétés non bâties, dispose :

L'impôt est établi, au nom des propriétaires, dans les communes où sont situées les propriétés imposables. Il est calculé sur la valeur locative réelle de ces propriétés, évaluée comme il est indiqué ci-après, *déduction faite* du cinquième de la dite valeur locative.

D'autre part, l'article 45 est ainsi conçu :

Les traitements, salaires et pensions sont assujettis à l'impôt sur la portion de leur montant annuel dépassant, savoir :

1° Pour les pensions, la somme de 1250 francs.

2° Pour les traitements et salaires, la somme de :

1250 francs, si le contribuable a son domicile réel dans une commune de 3000 habitants et au-dessous ;

1500 francs, si le contribuable a son domicile réel dans une commune de 3001 à 10 000 habitants ;

2000 francs, si le contribuable a son domicile réel dans une commune de 10 000 habitants et au-dessus ;

2500 francs, si le contribuable a son domicile réel dans le département de la Seine.

En outre, chaque titulaire de pension, traitement ou salaire ne dépassant pas 20 000 francs *a droit aux déductions suivantes :*

Déduction de 7/8 sur la portion du revenu ne dépassant pas 2.500 francs.

Déduction de 2/3 sur la portion du revenu comprise entre 2.501 francs et 3.000 francs.

Déduction de 1/3 sur la portion du revenu comprise entre 3.001 francs à 4.000 francs.

C'est bien là une application de la méthode qui consiste à réduire la charge de l'impôt par une réduction fictive de la matière imposée, mais c'en est une application certainement compliquée. Les dispositions à prendre pour assurer aux revenus du capital, du travail, et mixtes un traitement divers à l'intérieur d'un même revenu global sont incontestablement plus simples.

VI - LES DÉGRÈVEMENTS POUR CHARGES DE FAMILLE

L'un des avantages du mode de calcul et de totalisation des revenus que nous indiquons serait d'assurer de la manière la plus simple la prise en considération des charges de famille. Le revenu global d'un contribuable une fois établi selon la méthode indiquée, il n'y aurait qu'à déduire de son montant une somme à déterminer pour chacune des personnes à sa charge, — somme qui devrait être en rapport, ainsi que le « minimum d'existence », avec le coût de la vie dans les différentes localités. Supposons une localité pour laquelle le chiffre adopté serait de 300 francs. Si nous avons à faire

à un contribuable ayant 1000 francs de revenus du travail, 1000 francs de revenus mixtes et 1000 francs de revenus du capital, et ayant à subvenir aux besoins de trois enfants et de deux ascendants, on ferait le calcul suivant: les 1000 francs de revenus du capital comptent pour 8 huitièmes, c'est-à-dire pour 1000 francs; les 1000 francs de revenus du travail comptent pour 6 huitièmes, c'est-à-dire pour 750 francs, et les 1000 francs de revenus mixtes comptent pour 7 huitièmes, c'est-à-dire pour 875 francs; le revenu global à imposer se trouve donc ramené de 3000 francs à 2625 francs. De cette somme il reste à déduire, pour charges de famille, cinq fois 300 francs, soit 1500 francs. L'excédent représente le *revenu global imposable.* Il est dans ce cas de 1125 francs.

Il ne reste plus qu'à appliquer le tarif. Si le minimum imposé est de 1250 francs, par exemple, il y aura pour notre contribuable dégrèvement absolu. Supposons que, tous les calculs une fois faits, son revenu global imposable eût été de 1500, 2000, 2500, 3000 fr., etc.; on lui aurait appliqué le taux d'imposition prévu, par exemple 0,25, 0,50, 0,75, 1 %.

VII - LES ARRÉRAGES DE LA RENTE EXONÉRÉS DE L'IMPOT RÉEL ET FRAPPÉS PAR L'IMPOT PERSONNEL

Dans ce système, les arrérages de la rente échappent à l'imposition réelle, qui atteint d'autres catégories de revenus, par exemple les revenus du sol et les revenus des autres valeurs mo-

lières. Aussi bien, l'imposition réelle de ces revenus a une signification, une signification économique : c'est la participation de la collectivité à la rente du sol et au loyer des capitaux détenus par les particuliers. L'imposition réelle des arrérages de la rente serait, au contraire, au point de vue économique, un acte vide de sens, l'Etat, en dernière analyse, s'imposant lui-même ; mieux que cela, ce serait un acte *antiéconomique,* l'Etat par l'imposition réelle de ses emprunts, alourdissant son crédit et grossissant par suite les charges de la collectivité. L'Etat trouve l'équivalent — et plus que l'équivalent — de l'imposition réelle de sa rente, d'une part dans le relèvement du cours d'émission de ses emprunts, d'autre part dans les conversions.

Là est la raison économique et financière pour laquelle l'Etat peut exonérer d'impôt direct sa propre rente, tout en n'exemptant pas les fonds d'Etat étrangers. L'exemption de sa rente se traduit pour lui par un allègement de charges, par un allègement des charges de l'ensemble de ses contribuables. Elle comporte une contrepartie que l'exemption des fonds d'Etat étrangers ne comporte pas.

Mais si la rente doit échapper à l'impôt réel, elle doit être frappée par l'impôt personnel, par l'impôt sur le revenu global, au même titre et dans les mêmes conditions que tous les autres revenus.

VIII - APPLICATION DES DISPOSITIONS PRÉCÉDENTES AU PROJET CAILLAUX

Il serait aisé d'amender le projet Caillaux en ce sens. Il suffirait, d'une part, de confiner l'impôt réel dans le domaine des revenus mixtes, et, d'autre part, d'élargir le champ d'application de l'impôt sur le revenu global, de l'étendre à tous les revenus globaux qui dépassent le « minimum d'existence ». Il n'y aurait pas surcharge pour les revenus du travail — auxquels on pourrait rattacher, jusqu'à concurrence d'un certain chiffre, les bénéfices agricoles — puisque, en même temps qu'on les assujettirait à l'impôt sur le revenu global, auquel ils échappent dans le projet Caillaux jusqu'à 5000 francs, on les déchargerait de l'impôt cédulaire qu'ils supportent dans ce projet.

Et il n'y aurait pas, d'autre part, moins-value dans le rendement général.

Sans doute, la recette prévue pour l'impôt direct sur les arrérages de la rente — évaluée dans le projet de la Commission à 23 millions, et dans le projet Caillaux primitif à 14 millions — disparaîtrait.

Mais d'abord, dans une large mesure, cette perte serait compensée par le rendement de l'imposition de la rente à l'intérieur des revenus globaux de moins de 5000 francs.

En outre, la méthode de totalisation adoptée, par l'universalité de son application, écarterait les cumuls d'exemptions et de dégrèvements.

Enfin et surtout, ce système ferait dispa-

raître une fuite énorme qui se produit dans le système du projet Caillaux.

Dans ce projet, la personnelle-mobilière et les portes et fenêtres étant supprimés, et l'impôt sur le revenu global ne commençant qu'à 5000 francs, tous les propriétaires de revenus capitalistes aujourd'hui imposés sont dégrevés.

Ainsi, le contribuable qui tire son revenu de valeurs mobilières frappées par la loi de 1872, paiera, après le vote du projet, le même impôt sur le revenu de ces valeurs, mais sera déchargé des deux contributions personnelles qu'il payait. Le propriétaire foncier dont le revenu global consiste en 5000 francs de fermages sera de même délivré de la personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, et sur son revenu foncier, frappé maintenant au taux de 4 %, il sera, dans l'immense majorité des cas, dégrevé. Il sera dégrevé deux fois.

L'un et l'autre ne paieront plus que leurs impôts réels; — c'est-à-dire, à envisager les choses dans leur fond, qu'ils ne paieront plus d'impôt du tout, puisque les impôts dont il s'agit, attachés à la propriété, sont supportés par elle, et que la part des revenus qu'ils absorbent n'est pas comptée dans son prix.

Au-delà de 5000 francs, les taxes sur le revenu global établies par le projet sont fort légères. Un revenu de 5000 à 6000 francs ne paie que de 0 à 0,28 %, un revenu de 8000 à 10.000 francs, de 0,63 à 0,83 %; un revenu de 15.000 à 25.000 francs, de 1,67 à 3 %.

Tous les contribuables de ces catégories, par le projet Caillaux, seront degrevés. L'application de l'impôt personnel et progressif sur le revenu global à tous les revenus globaux dépassant le « minimum d'existence » ferait disparaître cette anomalie choquante et amènerait au Trésor d'importantes recettes, — suffisantes sans doute pour permettre d'envisager l'éventualité de dégrèvements à accorder à des catégories de contribuables plus intéressantes.

II

UN MINIMUM

I. Suppression du système de la retenue. — II. L'exonération des rentes françaises possédées par des étrangers. — III. Dégrèvement à la base et modération de taxes.

Mais supposons écarté une semblable solution. Que sera-t-il possible de faire, en maintenant jusque dans ses détails le cadre du projet Caillaux, pour échapper dans toute la mesure du possible aux inconvénients signalés?

Nous devrons tendre à rapprocher le traitement fait aux arrérages de la rente sur l'Etat du système de l'impôt personnel.

I - SUPPRESSION DU SYSTÈME DE LA RETENUE.

En premier lieu, il faudra écarter le système de perception de l'impôt sur la rente adopté par la Commission et auquel s'est rallié M. Caillaux, qui consiste dans la retenue sur le coupon. Le projet Caillaux primitif comportait, ainsi que nous l'avons vu, une autre méthode. L'impôt était perçu « par voie d'avertissement direct ». Le coupon était intégralement payé et, postérieurement, le rentier était invité à acquitter l'impôt. Cette méthode avait sur

celle de la Commission le très grand avantage de ne pas aller à l'encontre de la lettre même de l'engagement de vendémiaire. qui déclare la rente exempte de toute retenue présente ou future. Il est essentiel d'y revenir.

On pourrait toutefois admettre le maintien de la retenue pour les rentes au porteur, à titre de contrôle et sous la réserve d'un remboursement ultérieur à tous ceux qui y auraient droit, — comme en Angleterre. Cette mesure aurait simplement pour objet d'éviter les fuites. Toute rente au porteur pouvant être gratuitement convertie en rente nominative, la retenue n'aurait lieu qu'autant que le porteur de rente l'accepterait librement. Elle ne se présenterait plus, dès lors, comme la violation d'un contrat et d'un droit.

Mais il est permis de se demander — en se plaçant au point de vue de l'opportunité — si les avantages résultant d'une semblable disposition ne seraient pas plus que contre-balancés par l'impression produite, par les méfiances éveillées, et que tous les intéressés — ils sont nombreux — aviveraient de leur mieux, par les complications et les difficultés pratiques créées, par un rétrécissement sensible du marché de la rente.

II - L'EXONÉRATION DES RENTES FRANÇAISES POSSÉDÉES PAR DES ÉTRANGERS.

L'impôt n'étant dû que par les regnicoles, il est clair que les étrangers vivant à l'étranger

qui sont porteurs de rente française doivent toucher leur arrérages sans retenue aucune.

Les choses se passaient bien ainsi selon le projet Caillaux primitif. L'article 19 disait :

En ce qui concerne les rentes, obligations et autres effets publics émis par l'Etat français, le titre lui-même demeure exempt de tout impôt spécial. *Les particuliers résidant en France* dont la fortune comprend des valeurs de cette nature devront acquitter l'impôt par catégories sur les revenus qu'ils en tirent dans des conditions à prévoir dans un règlement d'administration publique et exclusives de tout prélèvement direct sur le coupon.

Mais il en va autrement dans le système de la Commission. Il y a retenue automatique sur le coupon, quel qu'en soit le propriétaire, et aucune disposition ne prévoit la restitution de l'impôt aux étrangers non regnicoles. On a d'ailleurs évidemment entendu écarter toute restitution de ce genre, car dans le tableau où M. Renoult, rapporteur de la Commission, a porté les rentes non imposables, aucune place n'est faite aux rentes possédées par les étrangers. Seules les rentes possédées par des institutions publiques y sont comprises.

Les rentes possédées par les étrangers non regnicoles paieront donc l'impôt ; or, c'est là une mesure exceptionnellement grave, de nature à porter un irréparable préjudice au crédit de la France à l'étranger, à diminuer aussi dans le monde sa situation morale.

1° *L'Exemple de l'Etranger.*

On pourrait, certes, à l'appui de la taxation uniforme de l'universalité des titres, citer quelques exemples de pays étrangers, tel emprunt ancien de l'Autriche ou de l'Italie, sur lequel la retenue est faite sur le coupon, quel qu'en soit le propriétaire, et sans restitution aucune.

On pourrait citer notamment l'exemple — particulièrement impressionnant — de l'Angleterre. C'est à tort que l'on dit quelquefois que les consolidés anglais possédés par des étrangers vivant à l'étranger sont exempts de l'income-tax[1]. Ils le supportent comme les consolidés possédés par des nationaux. Seulement, il y a lieu de rappeler ici que l'income-tax anglais comporte, pour les revenus jusqu'à 700 livres (4000 francs), un dégrèvement absolu ; pour les revenus jusqu'à 160 livres (17,500 fr.), de fortes détaxes dégressives ; — d'autre part que, pour le porteur de valeurs anglaises demeurant à l'étranger, il n'y a pas totalisation de tous ses revenus, mais seulement de ses revenus d'origine anglaise. Et il résulte de là qu'un étran-

[1] Ainsi M. Yves Guyot, à la Commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus, dit de l'Income-taxe : « C'est un impôt personnel qui n'atteint pas un étranger propriétaire de rentes anglaises ». *Procès-verbaux,* t. II, page 946.

ger qui posséderait par exemple 4000 francs de revenus constitués en arrérages de rentes anglaises et n'aurait pas d'autres revenus d'origine anglaise, échapperait intégralement, pour cette somme, à l'impôt anglais. Pour parler tout à fait exactement, l'impôt, retenu automatiquement d'abord sur le coupon, lui serait restitué. — Ainsi, en pratique, la portée de la taxation des fonds anglais possédés par des étrangers se trouve fortement atténuée.

Pratiquement, l'adoption par la France du système anglais avec ses correctifs serait, au point de vue financier, à peu près sans effet. Elle serait, au point de vue moral, désastreuse, — par l'abandon d'un principe.

Ce principe, c'est celui auquel se conforment aujourd'hui les quelques Etats qui n'ont pas répudié l'impôt direct sur leurs rentes. Du moins affranchissent-ils ceux de leurs titres qui sont aux mains des étrangers. L'Espagne le suivait lorsque, voulant assujettir à l'impôt les arrérages de sa rente, mais dans la mesure seulement où ils appartenaient à des contribuables espagnols, elle opérait un classement de ses titres et distinguait entre sa rente intérieure — passible de l'impôt — et sa rente extérieure — dont les arrérages échappent à toute retenue.

De même, si les emprunts russe intérieurs sont frappés par l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, les emprunts russes extérieurs sont universellement exemptés de tout impôt.

L'an dernier, la Bulgarie émettait en France

un grand emprunt. Elle avait bien soin de stipuler que « l'intérêt et le capital des obligations sont exempts à tout jamais de tous impôts, taxes, droits ou redevances quelconques prévus ou à prévoir par les lois bulgares[1]. »

Il n'est pas concevable qu'après un débat public le Parlement français — doublement lié vis-à-vis des porteurs de rentes étrangers par l'engagement de vendémiaire et les déclarations qui ont suivi — s'écarte, en ce qui les concerne, d'une règle devenue la loi commune d'à peu près toutes les nations.

2° *La tradition française*

Cela est d'autant moins concevable que sur cette question il y avait eu jusqu'ici en France une sorte de consentement quasi universel.

Sous la Constituante, en 1790, lorsque Lavenue livrait à l'immunité fiscale de la rente le plus violent assaut qu'elle ait jamais subi, il avait soin de stipuler, dans la motion qu'il soumettait aux suffrages de l'Assemblée, cette réserve capitale :

> VII. Les intérêts des emprunts faits nominativement aux étrangers, et l'intérêt des emprunts ouverts en pays étrangers, pour le compte du gouvernement, resteront perpétuellement exempts de la contribution.

En 1871, Casimir Périer, dans un rapport qui concluait à l'exemption complète de la rente française, mais dont les partisans de l'impôt

[1] *Messager de Paris* du 18 avril 1907.

sur la rente citent constamment quelques lignes comme un argument décisif en faveur de cet impôt, déclare avec une netteté parfaite : « Les étrangers possesseurs de rentes nominatives ne jouissent d'aucune exemption en Angleterre, tandis que nul ne voudrait en France associer les étrangers non domiciliés en France, n'y résidant pas habituellement et qui sont devenus nos créanciers, aux charges que nos malheurs font peser sur nous [1]. »

En 1876, lorsque Gambetta, revenant sur une opinion qu'il avait exprimée quelques années auparavant, en 1873, se prononça en faveur de l'assujettissement des arrérages de la rente française à l'impôt cédulaire sur les revenus, il eut du moins soin de dégager entièrement la question des rentes possédées par les étrangers. L'article 7 du projet disait :

> Des règlements d'administration publique fixeront :
> 1° Les conditions au moyen desquelles les étrangers seront admis à prouver qu'ils sont légitimes propriétaires de titres de rente, et que, ne résidant point sur le territoire français, ils n'ont point à contribuer aux charges de l'Etat [2].

Les partisans de l'impôt sur la rente s'appuient volontiers sur ce projet de loi rédigé par Gambetta au nom de la Commission du budget de 1876. Il conviendrait de ne pas oublier cette disposition essentielle, relative aux étrangers.

Le projet Cochery, en 1896, reprenait cette disposition. Il disait en son article 21 :

[1] *Officiel* du 1er octobre 1871, p. 3760.
[2] Rapport Renoult, t. II, Annexes, p. 21.

Sont affranchis de l'impôt :

2° Les revenus des fonds publics français et étrangers qui se trouvent aux mains de porteurs étrangers n'ayant pas leur domicile en France ou y résidant depuis moins d'un an.

Les justifications à produire à cet égard seront déterminées par le règlement d'administration publique prévu en l'article 23 de la présente loi.

M. Cochery s'appuyait sur cette disposition pour démontrer que la taxe établie par lui n'était pas une retenue arbitraire. Elle ne pesait que sur les nationaux, ou plus exactement sur les contribuables ; elle n'atteignait pas les créanciers étrangers : donc elle ne frappait pas la créance comme créance, mais seulement la créance comme source de revenus imposables. « Nous ne proposons pas un impôt spécial sur la rente, écrivait-il dans son Exposé des Motifs, alors que nous appliquons à tous les revenus des capitaux une taxe uniforme de 4,50 %, alors que nous laissons indemne la rente possédée par des étrangers ne résidant pas en France[1]. »

Et tous les défenseurs du projet faisaient état, pour en tirer la même conclusion, de cette disposition d'une signification capitale à leurs yeux. M. Méline, président du Conseil, déclarait : « La meilleure preuve que nous ne mettons pas un impôt sur la rente, c'est que l'étranger propriétaire de titres de rente française n'est pas soumis à l'impôt, ce qui démontre péremptoirement que l'impôt s'applique au contribuable français exclusivement et non pas à la rente[2]. »

[1] Séance du 7 juillet 1896, *Officiel* du 8, p. 1228.
[2] Projet Cochery, Paris, 1896, p. 15.

M. Krantz, rapporteur de la Commission, M. Aynard, M. Plichon, tenaient le même langage.

Dans son *Traité des Finances*, M. Leroy-Beaulieu, partisan de l'impôt sur la rente, écrit dans le même esprit: « Les rentiers nationaux doivent être seuls obligés à supporter sur leurs titres de rentes les impôts généraux établis dans l'Etat; les porteurs étrangers de titres de rentes ne sauraient être astreints à la même charge. Mettre sur eux un impôt, sous la forme d'une retenue sur le montant annuel des arrérages, ce serait, à notre sens, violer la lettre du contrat, puisqu'en droite raison les étrangers non domiciliés ne peuvent être tenus de concourir aux dépenses de l'Etat: ils ne sont vis-à-vis de lui que des créanciers et non des sujets. A aucun titre, ils ne peuvent être atteints par une législature qui n'est pas la leur. Nous sommes, sur ce point, plus rigoureux que l'Angleterre, l'Italie et l'Autriche[1]. »

M. Caillaux, dans son projet[2], et M. René Renoult, dans son rapport présenté au nom de la Commission de législation fiscale[3], invoquent en faveur de l'imposition directe et réelle des arrérages de la rente l'autorité de Casimir-Périer, de Gambetta, de M. Cochery, de M. Aynard, de M. Krantz, de M. Paul Leroy-Beaulieu[3]. Ils ne sauraient dès lors faire abs-

[1] Paul Leroy-Beaulieu, *Traité des Finances*, 6e édition, Paris, 1899, t. II, p. 545.

[2] Projet Caillaux, Exposé des Motifs, p. 18 et 19.

[3] Rapport Renoult, t. I, p. 86.

traction de leur opinion très nette sur la nécessité d'exonérer de l'impôt les rentes françaises possédées par des étrangers non regnicoles.

3° Le marché de la rente française à l'étranger.

A l'heure où l'on songe à appliquer une mesure qui ne peut manquer d'ébranler jusque dans ses fondements le crédit de la France à l'étranger, il ne sera pas inutile de rappeler quelle est la part que prit l'étranger au grand emprunt de trois milliards émis par la France en 1872.

A cet emprunt,

L'Allemagne . . .	souscrit	pour	471	millions
La Belgique . . .	—	—	396	—
L'Angleterre . . .	—	—	334	—
La Hollande . . .	—	—	83	—
Le Danemark . . .	—	—	34	—
La Turquie	—	—	33	—
La Suisse	—	—	32	—
L'Italie	—	—	32	—
L'Autriche	—	—	30	—
Les Etats roumains.	—	—	9	—
Diverses puissances asiatiques . . .	—	—	3	—
Total			1.454	millions [1]

L'étranger a couvert la moitié de cet emprunt.

[1] *Cote de la Bourse et de la Banque* du 29 juin 1896.

A de certaines heures, le succès d'un emprunt à l'étranger peut avoir sur la marche des événements une influence décisive. Que penser d'une politique qui resquerait — en faisant douter de la loyauté de la France vis-à-vis des créanciers du dehors — de détruire à jamais une ressource aussi précieuse?

Dans le débat de 1896, la crainte a été émise que l'imposition directe et réelle de la rente, avec exemption des titres possédés par les étrangers, ait pour conséquence le déplacement du marché de la rente, quittant Paris pour se fixer à l'étranger. La rente rapportant 3 francs à l'étranger, alors qu'elle ne rapporterait que 2 fr. 88 en France, aurait intérêt et par suite tendrait à s'expatrier. Il y aurait là un péril pour le pays, exposé, en de certains instants, à voir son crédit à la merci de manœuvres politico-financières sur les grandes places de l'étranger.

A cela nous répondrons:

D'abord, en l'état présent des différents marchés financiers du monde, un exode de la rente française ne paraît pas à redouter. Le taux de l'intérêt est particulièrement bas en France. Nous avons vu qu'il y a environ un demi pour cent de différence entre le taux de l'intérêt en France et le taux de l'intérêt en Allemagne[1]. Même rapportant 3 fr. net à l'étranger, la rente française y sera relativement très peu rémunératrice, très peu attirante, — moins attirante

[1] Voir plus haut, p. 17.

encore qu'elle ne le serait en France avec un rendement de 2 fr. 88.

Quelle est à l'heure actuelle l'importance des rentes françaises placées à l'étranger? En 1896, à la Commission du budget, M. Charles Roux donnait le chiffre de 3 milliards[1]. Depuis cette époque, une importante conversion a eu lieu, en 1902. Elle aura sans doute eu pour effet de faire refluer sur la France une partie de ces trois milliards de rentes, devenues trop peu « rentables » pour des pays habitués à un rendement de 3 ½ à 4 %. L'exemption de la rente placée à l'étranger d'un impôt français de 4 %, ne modifierait en tout cas que légèrement le courant.

Mais il y a une seconde réponse, plus topique, à faire à cette objection : c'est qu'elle ne vaudrait en tout cas que si, exemptant les rentes françaises possédées par des étrangers, on imposait mécaniquement et uniformément toutes les rentes françaises possédées par des nationaux. Or c'est ce qui est inadmissible. Sous certaines conditions, il est indispensable d'accorder aux rentes possédées par les nationaux soit l'exemption complète, soit des modérations de taxes.

III – DÉGRÈVEMENT A LA BASE ET MODÉRATIONS DE TAXES.

Dans le projet actuellement discuté, le dégrèvement à la base, et, par delà le minimum

[1] *Matin* du 14 juin 1896.

exempté, les modérations dégressives de taxes existent non seulement pour les revenus du travail et pour les revenus mixtes, mais encore pour la rente foncière du petit propriétaire qui cultive lui-même. L'article 15 est ainsi conçu :

Les propriétaires fonciers qui exploitent pour leur compte ont droit aux dégrèvements ci-après :

1° Dans le cas où leur revenu total ne dépasse pas 1250 francs : exemption complète d'impôt sur le revenu foncier jusqu'à concurrence d'un revenu de 625 francs ;

2° Dans le cas où leur revenu total est supérieur à 1250 francs, sans excéder 5000 francs :

Dégrèvement des 3/4 sur la fraction de leur revenu foncier comprise entre 0 et 625 francs.

De 1/2 entre 626 et 1000 francs.

De 1/4 entre 1001 et 1250 francs.

Il conviendrait d'appliquer ce système à la rente.

On aurait alors l'échelle de taxation ci-dessous :

Revenus constitués en rentes	Impôt	Taux d'imposition
Fr.	Fr.	
625	0.00	0.80 °/₀
700	1.50	0.2 »
800	3 50	0.43 »
900	5.42	0.60 »
1000	7.50	0.75 »
1100	9.50	0.89 »
1200	11.50	0.95 »
1250	16 22	1.29 »
2000	46.22	2.31 »
3000	86.22	2 87 »
4000	126.22	3 15 »
5000	116.22	3 32 »
6000	253 33	4.22 »

Ainsi, suivant l'importance de son revenu global, de porteur de rente verrait ses arréages complètement degrevés, légèrement imposés ou fortement imposés. Dans le cadre cédulaire, pour cette catégorie de revenus comme pour d'autres, on aurait fait pénétrer les principes de la totalisation et de la personnalité.

On aurait échappé non seulement à la retenue sur le coupon, mais à l'impôt réel sur les arrérages.

En 1896, Jaurès formulait une revendication analogue lorsqu'il disait à propos du projet Méline-Cochery : « Il ne faut pas que la Chambre se permette d'élever de 3,60 à 4,50 % le taux de l'impôt sur la propriété bâtie, sans se dire qu'elle frappe cette petite maison du paysan ou cette petite maison où l'ouvrier de la grande industrie se réfugie parfois contre la toute-puissance anonyme du grand capital. Il ne faut pas, au moment où, pour la première fois, vous frapperez par un impôt nouveau le privilège des rentiers, que vous oubliiez qu'au-dessous des grands rentiers dont vous devez, en effet, atteindre le privilège, il y a de petits porteurs pour lesquels la rente n'est que ce minimum d'assurance sociale que vous n'avez pas encore su établir. Et pour tous ceux-là, nous vous demanderons d'organiser selon le système de dégrèvement emprunté à l'Angleterre — que vous célébriez alors qu'il y a quelques mois vous vouliez combattre le système prussien de M. Doumer, — nous vous demanderons d'exonérer, d'après ce sys-

tème anglais, ou du moins de réduire pour les petits contribuables, pour le propriétaire de la petite maison, pour le petit propriétaire du petit coupon de rente, la charge de l'impôt nouveau que vous créez A cette condition, *mais à cette condition seule,* la majorité républicaine pourra être avec nous. » (Vifs applaudissements à l'extrême-gauche et sur plusieurs bancs à gauche).[1]

Sous une forme quelconque, cette pensée doit trouver sa réalisation; si le Parlement ne va pas — comme il serait si simple, et si juste — jusqu'à l'établissement pur et simple d'un impôt général sur le revenu global, il est du moins essentiel que des amendements fassent disparaître du projet en discussion la forme et le fond de l'impôt sur la rente.

Qu'il se trouve à l'heure actuelle un Etat pour adopter cet impôt, alors que ceux qui en ont fait l'expérience l'ont rejeté, que cet Etat soit la France, liée par l'engagement de vendémiaire, la France, particulièrement intéressée, par le caractère presque exclusivement improductif de son énorme dette, à maintenir hors de toute atteinte l'élément moral de son crédit; qu'elle applique à sa rente l'impôt réel et proportionnel au moment précis où, inscrivant dans la loi le principe de l'impôt personnel et progressif sur le revenu global, il lui est si facile de l'éviter; enfin que les partis démocratiques

[1] Chambre du Députés, Séance du 4 juillet 1896, *Officiel* du 7, p. 1206.

portent au crédit public ce coup à l'heure où pour réaliser une partie essentielle de leur programme, la reprise des grands monopoles, ils vont en avoir un impérieux besoin, — cela n'est pas possible.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION. — LE PROBLÈME

PREMIÈRE PARTIE

Les intérêts du crédit public

CHAPITRE PREMIER

LA CAPITALISATION DE L'IMPOT

CHAPITRE II

LES OBJECTIONS

CHAPITRE III

RÉPONSE AUX OBJECTIONS

CHAPITRE IV

ACTION PSYCHOLOGIQUE ET MORALE D'UN IMPOT SUR LA RENTE

CHAPITRE V

LES CONVERSIONS

CHAPITRE VI

NOUVEAUX EMPPRUNTS

CHAPITRE VII

L'EXEMPLE DE L'ÉTRANGER

DEUXIÈME PARTIE

Les engagements de l'Etat

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DE VENDÉMIAIRE EST-ELLE ENCORE OPÉRANTE ?

CHAPITRE II

LES DÉCISIONS DE LA CONSTITUANTE ET DE LA CONVENTION

CHAPITRE III

LA LOI DE VENDÉMIAIRE

CHAPITRE IV

DÉCLARATIONS OFFICIELLES EN FAVEUR DE L'IMMUNITÉ — LES ACTES

CHAPITRE V

MANIFESTATIONS CONTRE L'IMMUNITÉ. — LES « PRÉCÉDENTS »

TROISIÈME PARTIE

L'égalite devant l'impot

CHAPITRE PREMIER

L'IMMUNITÉ SERAIT UNE VIOLATION DE LA JUSTICE

CHAPITRE II

IMMUNITÉ PAYÉE

CHAPITRE III

AUTRES IMMUNITÉS. — L'IMMUNITÉ FISCALE, MOYEN D'ACTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

CHAPITRE IV

LA VÉRITABLE ÉGALITÉ DEVANT L'IMPOT

CONCLUSION

I

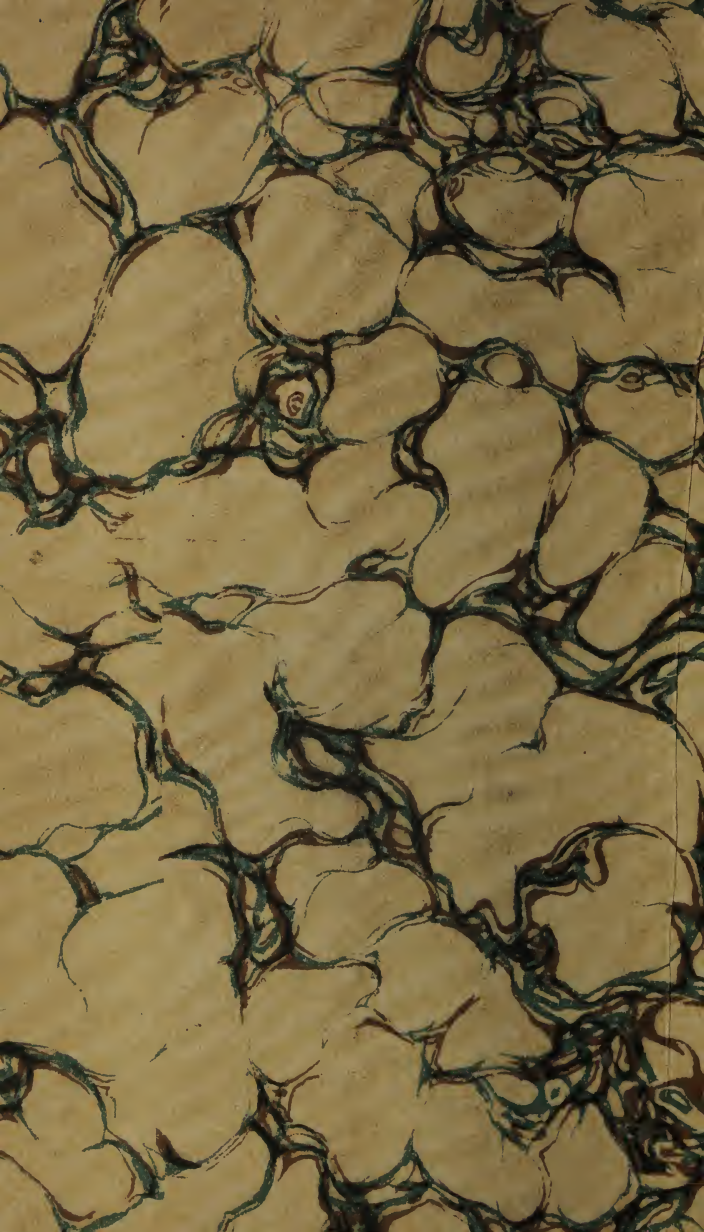
Solution systématique et rationnelle

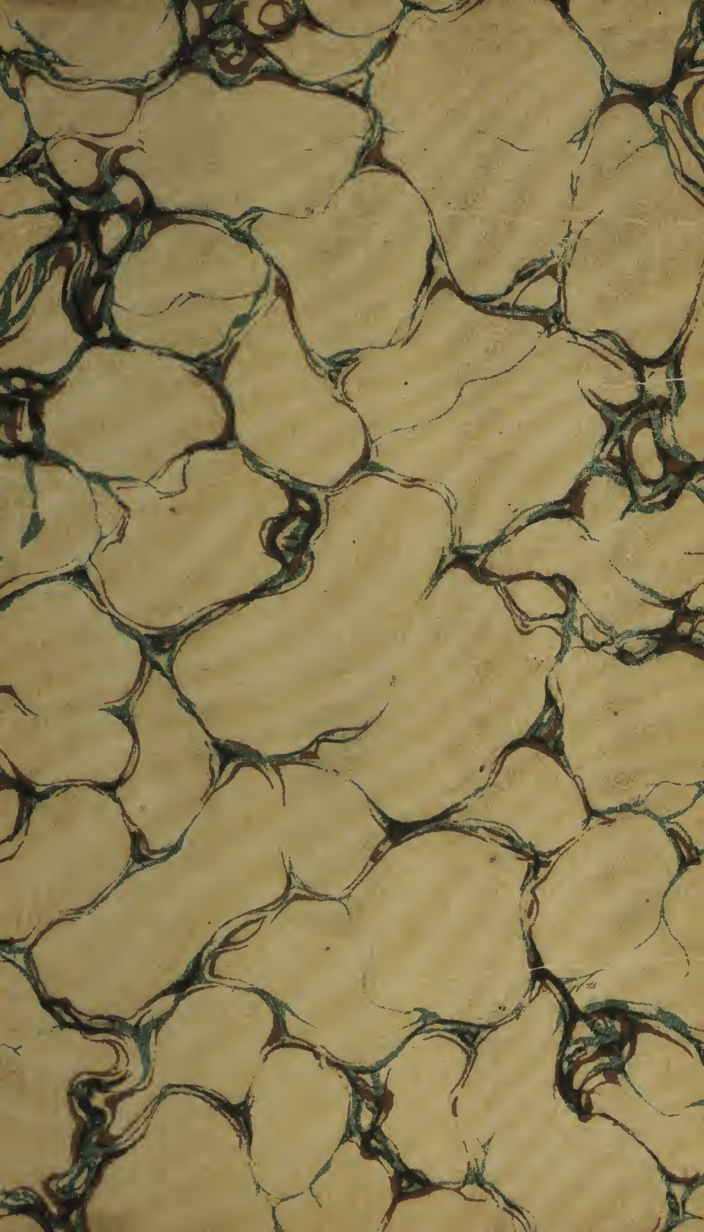
L'IMPOT PROGRESSIF SUR LE REVENU GLOBAL

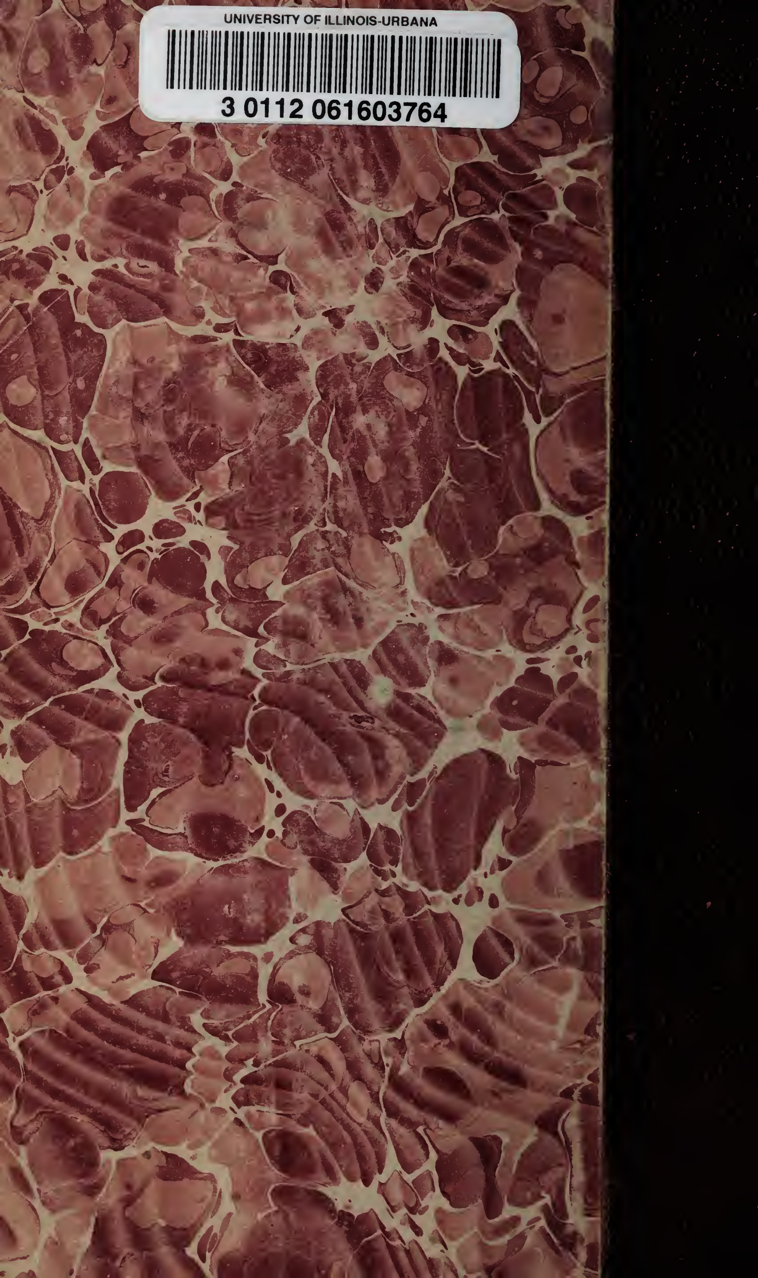
II

UN MINIMUM

Imp. Ch. ZŒLLNER - GENÈVE






UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 061603764